

政策報告書 99-13

經濟危機에 따른 保育事業의
現況과 政策課題

卞俗粲 徐文姬
李尙憲 林有景

韓國保健社會研究院

머 리 말

정부는 증가하는 보육수요에 부응하기 위하여 1991년 영유아보육법을 제정하고 1995~1997년의 3개년에 걸친 보육시설확충사업을 계획·추진하였다. 그리하여 1999년 6월 현재 전국적으로 모두 18,334개소의 보육시설에서 611,532명의 영유아가 보육서비스를 받고 있다.

이와 같은 보육시설의 양적 증가는 그간 적절한 보육제공자의 부족으로 인하여 자녀보육의 문제에 어려움을 겪고 있던 가정과 여성의 보육수요를 충족시키는데는 어느 정도 기여했다고 판단된다.

그러나 의욕적으로 추진된 보육시설확충계획이 종료되는 시점에 불어닥친 IMF 경제위기로 보육대상 자녀를 둔 가정은 경제적 어려움으로 인해 보육시설을 이용하는데 있어서 많은 제약을 받게 되었고, 보육시설은 보육아동정원 대비 현원율이 감소되면서 운영난을 겪거나 급기야는 폐원되기도 하였다.

이처럼 사회·경제 전반에 영향을 미치고 있는 IMF 경제위기는 모처럼 마련한 보육의 기반을 어렵게 만들고 있다. 국가의 미래인 영유아의 보육과 여성의 사회참여 그리고 가정복지의 증진을 목표로 하고 있는 우리 나라의 보육정책이 경기변동에 따라 흔들리지 않게 하기 위해서는 보육사업의 기반을 보다 확고히 다질 필요가 있다.

본 연구는 최근 우리 경제에 엄청난 파장을 몰고 온 IMF 경제위기가 우리 나라의 보육사업에 미친 영향을 검토하고, 이러한 영향이 나타나게 된 원인을 도출함으로써 향후 우리 나라 보육정책의 발전방향을 모색하였다는데 의의가 있다.

본 보고서는 우리 연구원의 변용찬 연구위원의 책임 하에 서문희 부연구위원, 이상헌 주임연구원 그리고 임유경 주임연구원에 의하여 완성되었다. 연구진들은 이 보고서를 작성함에 있어 많은 조언과 협조를 해 준 보건복지부 길호섭 과장, 조진희 사무관, 조종철 사무관, 최영식 담당 그리고 양춘석 담당에게 감사를 표하고 있다. 또한 보육시설의 현실을 생생하게 전달해 주고 자료수집에 협조하여 주신 보육시설 종사자분들에게도 감사를 표하고 있다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 연구진의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀 둔다.

1999年 12月

韓國保健社會研究院

院長 鄭敬培

目次

要約	11
第1章 序論	28
第1節 研究의 必要性 및 目的	28
第2節 研究의 方法 및 內容	30
第2章 經濟危機에 따른 保育與件의 變化	31
第1節 家庭經濟와 保育	32
第2節 女性就業과 保育	36
第3章 經濟危機에 따른 保育事業의 現況과 問題點	43
第1節 保育事業의 現況	43
第2節 保育事業의 問題點	61
第4章 政府의 民間保育施設 融資事業과 示唆點	70
第1節 融資 保育施設의 現況	71
第2節 融資 保育施設의 運營難 및 原因	80
第3節 融資保育施設에 대한 政府 措置	87
第4節 示唆點	94

第5章 先進國의 保育支援制度와 示唆點	96
第1節 美 國	96
第2節 日 本	100
第3節 濠 洲	106
第4節 示唆點	110
第6章 保育事業의 發展方向	112
第1節 施設 類型의 體系 再定立	112
第2節 特殊保育서비스의 擴大	114
第3節 政府 財政支援方式 變更	115
第4節 計劃的인 保育政策의 展開	117
參 考 文 獻	120

表 目 次

〈表 2- 1〉 韓國의 GDP 成長率 變化推移	32
〈表 2- 2〉 IMF 以後 經濟成長率 變化推移(前年 同期 對比)	3
〈表 2- 3〉 韓國의 1人當 國民總生産 變化推移	33
〈表 2- 4〉 IMF 以後 失業率의 變化推移	34
〈表 2- 5〉 名目賃金 및 實質賃金 增加 推移	34
〈表 2- 6〉 家口當 所得 回復勢(前年 同期 對比)	35
〈表 2- 7〉 年度 및 婚姻狀態別 女性 勤勞者	37
〈表 2- 8〉 各國의 女性 經濟活動 參加率 比較	38
〈表 2- 9〉 年度別 女性의 就業에 對한 態度	39
〈表 2-10〉 年度別 女性就業者의 就業 事由	39
〈表 2-11〉 IMF에 따른 女性 失業率 變化 推移	40
〈表 2-12〉 IMF에 따른 女性 經濟活動 參加率 變化 推移	42
〈表 3- 1〉 保育施設 類型別 變動推移	45
〈表 3- 2〉 保育施設 增減率 推移(前分期 對比)	47
〈表 3- 3〉 分期別 增加된 保育施設의 類型別 構成比(前分期 對比)	48
〈表 3- 4〉 保育兒童數 變化推移	53
〈表 3- 5〉 保育施設類型別 保育兒童數 變動率(前分期 對比)	56
〈表 3- 6〉 分期別 保育兒童의 增減 推移('97年 6月 基準)	59
〈表 3- 7〉 前分期對比 保育兒童數 및 施設數 增減 推移	63
〈表 3- 8〉 保育施設當 保育兒童數 變化 推移	63
〈表 3- 9〉 保育施設 定員 및 現員 推移	63

〈表 3-10〉 保育施設の 定員 및 現員('98年 6月 現在)	64
〈表 3-12〉 最近 2年間 保育料 變動 推移	66
〈表 3-13〉 都市 農漁村 保育施設 定員 및 保育需要	67
〈表 3-14〉 地域規模別 兒童家庭의 生活水準	67
〈表 3-15〉 '99年度 年齡別 保育率 推計	68
〈表 3-16〉 嬰兒·障礙兒保育 現況('99年 現在)	69
〈表 4- 1〉 嬰·幼兒保育施設 擴充計劃	72
〈表 4- 2〉 保育施設에 대한 融資基準, 條件 및 資格	74
〈表 4- 3〉 融資保育施設 現況('98年 6月 30日 基準)	76
〈表 4- 4〉 年度別 金融機關別 保育施設 融資額	77
〈表 4- 5〉 國民年金基金 民間保育施設 貸出實績	78
〈表 4- 6〉 保育施設 融資金 償還實績('99年 6月 30日 現在)	79
〈表 4- 7〉 競賣 및 元金 延滯 保育施設 現況('99年 6月 現在)	80
〈表 4- 8〉 保育施設の 定員 및 現員('98年 6月 現在)	82
〈表 4- 9〉 融資金利 및 主要 金利 動向	84
〈表 4-10〉 施設建築費 및 施設設置費 平均額 融資時 月 負擔額	85
〈表 4-11〉 延滯利率의 變動	86
〈表 4-12〉 延滯 適用方式 관련 措置 內容	89
〈表 4-13〉 保育事業 融資者 名義 變更 實績('99年末 現在)	91
〈表 4-14〉 도우미事業 實績	92
〈表 4-15〉 支援政策에 대한 認知率 및 도움 程度 百分率 分包	93
〈表 5- 1〉 엔젤플랜의 基本的 方向	101
〈表 5- 2〉 緊急保育對策 5個年事業의 內容	102
〈表 5- 3〉 特別保育實施 現況	103
〈表 5- 4〉 保育施設 措置 負擔	105

〈表 5- 5〉 保育料 基準額表(算定基準)	106
〈表 5- 6〉 所得 및 保育料別 政府支援金	109

그림 目次

[그림 3-1] 分期別 增減된 保育施設 數의 變化 推移	49
[그림 3-2] 分期別 保育兒童 數 增減 推移	60

要約

I. 研究目的

- 본 연구는 1995~1997년에 추진된 보육시설확충3개년계획이 종료되는 시점에 불어닥친 IMF 경제위기가 우리 나라의 보육사업에 미친 영향을 검토하고 이러한 영향이 나타나게 된 원인을 도출함으로써 추후 우리 나라 보육정책의 발전방향을 모색하는데 목적을 두고 있음.

II. 研究의 方法 및 內容

- 본 연구의 주요 내용은 다음과 같음.
 - 먼저 IMF 이후 나타난 우리 나라의 경제적 상황의 변화와 그로 인한 가정경제의 변화를 검토하고, 보육이 모의 취업과 밀접한 관련이 있는 바, 여성취업과 보육사업의 관계를 분석함.
 - 경제위기 이후 보육사업의 현황을 보육시설 및 보육아동수의 변화 그리고 경제위기로 인해 보육시설의 운영난을 뚜렷하게 보여주고 있는 용자보육시설의 현황과 문제점을 별도로 검토·분석하였음.
 - 다음으로 선진국의 미국, 일본, 호주를 중심으로 각 국의 보육정책의 특징을 검토함으로써 우리 나라 보육정책 발전방향을 모색하기 위한 시사점을 도출하였음.

- 이상의 내용을 검토·분석하기 위해서 기존의 보육관련 문헌 및 관계부처와 인터넷 등을 통한 각종 통계자료를 사용하였음.

Ⅲ. 經濟危機에 따른 保育與件의 變化

- 보육시설의 80% 이상을 민간부문이 차지하고, 보호자가 보육비용을 부담해야 하는 우리 나라의 현실적 상황 속에서 가정의 경제상황 및 모의 취업은 보육사업에 영향을 미치는 중요한 요인임.
 - IMF 이후 국가와 가정 전반에 나타나고 있는 어려움으로 인한 보육대상 자녀가 있는 맞벌이 가구의 실직 및 저소득층 기혼여성의 취업 등 급박한 변화는 가정경제와 모의취업 등이 보육사업에 미치는 직·간접적인 영향을 확인해 볼 수 있는 좋은 사례임.

1. 家庭經濟와 保育

- IMF 이후 실업률의 증가와 임금 수준 등의 하락으로 가정경제에 많은 어려움과 변화가 초래됨에 따라 보육시설 등 유아관련 기관에도 많은 영향을 미치고 있음.
 - 가구의 전체 소득수준은 가구의 소득과 소비지출은 IMF 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있으며, 많은 보육시설과 유치원 등 유아 대상 기관들이 아동정원미달로 어려움을 겪고 있음.
- 보육시설이 경기변동에 따라 민감한 영향을 받는 것은 이들 제도의 운영기반이 보호자가 납부하는 보육료에 의존하고, 이러한 보육료를 통해 운영되는 민간보육시장 의존률이 높기 때문임.

2. 女性就業와 保育

- 기혼여성의 취업률의 증가에도 불구하고, 우리 나라 여성의 경제 활동패턴은 결혼이나 출산과 더불어 노동시장을 퇴출한 후 육아기 이후에 재취업하는 전형적인 M자형을 보이고 있음.
 - 이는 선진국에 비해 상대적으로 경직적인 노동시간이나 노동환경, 여성이 가사나 육아를 전적으로 부담해야 하는 사회적 관행 그리고 육아를 지원하는 사회제도의 미흡 등에서 기인한 것임.
- IMF 경제위기로 겪으면서 1996년도에는 1.6%에 불과하던 여성실업률은 IMF 이후 점차 증가하여 1998년 후반기에는 6%를 상회함.
 - 특히, 6세 미만 자녀가 있다고 예상되는 25~39세 연령층의 여성실업률도 IMF 이후 점차로 증가하였고, 이들 중 25~29세 연령층의 여성의 실업률은 매 분기마다 평균 여성실업률을 상회하고 있음.
- 보육시설의 증가로 기혼 여성 취업률이 크게 상승되었음에도 불구하고, 보육수요 충족에는 한계가 있음.
 - 이는 우리 나라 기혼여성의 취업은 생계유지 등을 목적으로 함에도 보호자가 보육료를 부담하고, 민간보육시장이 크기 때문임.
 - 경제위기가 여성의 취업동기를 확대시키는 것을 볼 때, 한창 경제 활동을 할 연령층에 있는 여성의 육아지원제도가 강화되어야 함.

IV. 經濟危機에 따른 保育事業의 現況과 問題點

1. 經濟危機에 따른 保育施設의 現況

- 민간부문의 개인민간보육시설과 가정보육시설 등은 정부지원을 받

는 국공립 및 법인보육시설에 비해 경기변동에 상대적으로 민감한 영향을 받음.

□ IMF 이후 국공립보육시설의 구성비는 7.5%에서 6.9%로 지속적으로 감소한 반면, 민간(개인)보육시설은 1997년 9월 40.6%에서 1999년 6월 43.0%로 지속적인 증가추세를 보임.

- 이는 1997년 민간보육시설에 대한 용자사업이 종료되는 시점에서 용자를 받은 보육시설 중 1998년도에 보육시설 설치를 완료하고 개원하게 된 경우가 대다수 포함된 것임.

□ 보육시설의 변화 추이 중에서 두드러지게 눈에 띄는 것은 가정보육시설임.

- 소비자의 수요에 대한 의존도가 상대적으로 큰 개인민간보육시설과 가정보육시설은 모두 다른 보육시설에 비해 시장경제적인 특성이 강함.

- 특히 가정보육시설은 시설장의 가정이나 그에 준하는 소규모 시설에 설치하기 때문에 어린이집에 비해 설치비용이 적게 소요되므로 설치 및 폐쇄가 비교적 자유롭고 경기변동 및 운영상태에 따라 민감하게 반응함.

- IMF 경제위기가 진행되면서 이들 가정보육시설이 일시적으로 급박하게 증가되었는데, 이는 경제위기로 인한 긴장감으로 일자리를 찾게 되는 여성의 수요가 증가되었음을 의미함.

- 그러나 가구의 소득과 소비지출율이 가장 많이 감소하고 여성실업률이 상승된 '98년 중반 이후의 시기에 이르러서는 일시적으로 증가했던 이들 가정보육시설들은 보육에 대한 수요 감소와 그로 인한 운영난 등으로 급격하게 감소함.

2. 經濟危機에 따른 保育兒童 現況

- 우리 나라의 경우 보육아동에 대한 지원은 아직도 법정저소득층 가정의 아동에 한정되어 있고, 보육제도도 주로 유아를 대상으로 발전해 왔음
- 따라서 한계 계층 및 갑작스럽게 경제적 위기를 맞이한 가정 그리고 영아기의 자녀를 둔 가정의 경우에 부모의 취업으로 인한 자녀 보육은 여전히 해결하기 어려운 문제로 남아 있음.
- IMF에 관계없이 전체적인 보육아동수는 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 민간보육시설이용 아동수가 증가하였기 때문임.
 - IMF 이전인 1996년 6월 민간개인보육시설 이용아동은 128,861명이었는데, 이 수치는 IMF를 거치는 동안에도 지속적으로 증가하여, 1999년 6월 현재 모두 280,843명의 아동이 민간개인보육시설을 이용하는 것으로 나타나, 3년의 기간동안 2배 이상의 아동이 증가함.
 - 이는 IMF 시기의 보육시설간 경쟁 및 가정경제의 어려움으로 인한 보육시설 이용아동수가 감소하면서 민간보육시설에서 국공립보육시설의 보육료 109,000원보다도 낮은 보육료를 수납한데 원인이 있다고 판단됨.
- 가정보육시설 이용아동은 IMF 이후 지속적으로 감소하였음.
 - 가정보육시설 이용아동의 구성비는 1996년 6월 14.4%였던 것이 1999년 6월에는 10.5%에 불과함.
 - 가정보육시설 이용아동수도 1998년 3월은 63,312명, 다음 분기인 6월은 61,758명, 9월은 56,823명으로 IMF 이전 수준으로 감소함.
 - 이는 가정보육시설의 경우, 유아보다는 주로 영아를 보육하는 소규모

모 시설의 성격을 가지고 있기 때문에 1명의 보육아동으로부터 수납하는 단가가 기관형태의 보육시설에 비해 높기 때문임.

□ IMF 이후 보육사업의 현실은 다음과 같은 점을 시사함.

- 첫째, 민간부분이 크게 자리잡고 있는 우리 나라 보육시설의 구조적 여건으로 인해 우선적으로 저소득층 아동을 위해 설립된 국공립보육시설이 오히려 경제위기로 인해 어려운 가정의 보육문제를 해결하는데 있어서 제기능을 발휘하지 못하고 있음.
- 둘째, 비용부담이 큰 영아보육을 지원할 수 있는 제도적 여건이 미비하여 영아기의 자녀를 둔 가정에 대해서 보육시설 선택에 어려움을 가중시키고 있음.

3. 經濟危機에 따른 保育事業의 問題點

1) 民間部門의 擴大

- 공공부문보다는 민간부문에서 보다 급속히 확대됨에 따라 보육서비스를 시장 원리에 맡기는 현상을 초래함.
- 국공립 및 법인보육시설을 포함한 공공보육시설은 1994년 65.6%의 점유율을 보여 민간보육시설보다 많은 아동을 보육하고 있었으나, 1999년 6월에는 그 비율이 40.6%로 감소함.
- 보육의 상품화는 계층간의 불평등, 보육서비스의 질에 대한 관리의 어려움 등을 초래할 수 있음.

2) 現員率의 減少

- IMF 이후 보육수요 증가율의 둔화, 보육시설의 난립, 학원, 유치

원, 선교원 등 유사 보육시설의 증가 등으로 정원 대비 현원율이 현저한 감소, 보육수요와 공급의 불균형 속에서 타 시설과의 경쟁에 따른 표준 보육단가보다 낮은 보육료를 수납 등으로 보육시설의 어려움이 가중됨.

- 특히 1998년 6월 현재 전체 보육시설의 현원율은 80.8%인데 비하여 용자보육시설의 현원율은 72.5%에 불과한 실정임.

3) 낮은 保育料

□ 보육시설간의 경쟁이 치열하여 보육시설은 정부가 고시하고 있는 표준보육단가에도 미치지 못하는 보육료를 수납하고 있음.

- 민간보육시설 보육단가 대비 1999년도 보육료를 비교해 보면, 2세 미만아 및 2세아는 60% 미만이고 단지 3세아 이상만이 80%가 넘는 보육료를 받고 있음.
- 현원율이 최근 회복되고 있음에도 불구하고 보육료 징수율이 낮아 시설의 운영개선에는 큰 도움이 되지 못하고 있는 실정임.
- 취업모의 상당수가 시간제 취업으로 상당수의 취업모 아동이 반일제를 이용함에 대부분의 보육시설에서 보육료를 낮게 수납할 수밖에 없음.

4) 保育施設의 地域的 不均衡

□ 도시 및 농촌의 보육시설 분포를 보면, 보육시설이 지역적으로 도시지역, 특히 중소도시에 편중되어 있음.

- 보육아동 수요자의 비율이 군 지역이 12.8%인데 비하여 군 소재 보육시설 보육아동 정원은 전체 보육아동정원의 10.8%에 불과함.

5) 保育料 支援의 未洽

- 1998년 6월 현재 보육대상 아동 가정의 생활수준별 보육서비스를 받고 있는 아동의 분포를 보면, 총 아동 546,000명중 무료인 법정 저소득층 아동은 2.9%이고, 반액감면대상아동은 18.0%, 한시적 생활보호대상 아동은 0.2% 불과함.

6) 特殊保育의 未洽

- 보육비용이 상대적으로 높은 영아·장애아에 대한 보육이 미흡함.
- 일반적으로 보육수요를 추정해 보면 영아나 유아의 보육서비스에 대한 부모의 요구도는 큰 차이가 없으나, 주로 유아보육 중심으로 확충된 결과 영아보육의 확충은 미흡함.
 - 0~5세 장애아는 약 10만명이 넘을 것으로 추정되나, 1,414명이 보육받고 있어 장애아 보육서비스 제공이 매우 미흡함.

V. 政府의 民間保育施設 融資事業과 示唆點

- 1995~1997년의 보육시설확충3개년계획을 적극적으로 지원하기 위하여 추진된 보육시설에 대한 용자사업이 종료되는 1997년 하반기에 시작된 IMF 경제위기로 인하여 이들 용자보육시설들이 상당한 운영난에 직면함.
- 본 장에서는 IMF이후 심각한 위기에 직면한 이들 용자보육시설의 문제를 통해 사회복지사업인 보육사업이 시장에 맡겨졌을 때의 한계와 국가에 의한 보육사업의 책임을 다시 한번 강조하게 만드는 대표적인 사례로서 용자보육사업의 추진과정과 문제점을 검토함.

1. 保育施設에 대한 融資事業의 推進

- 정부는 용자사업을 통하여 보육대상 아동에 비하여 절대 부족한 보육시설을 조속히 확충하여 아동의 건전한 보육과 여성의 경제활동 참여를 확대시키고자 보육시설확충3개년계획의 일환으로 국민연금기금을 활용한 보육시설에 대한 용자사업을 추진함.
 - 국민연금법에 의하면, 국민연금기금은 수급권자의 복지증진을 위하여 자금의 대여, 노인, 아동, 장애인 복지시설의 설치 운영 및 기타 복지사업에 활용할 수 있다고 명시되어 있으며, 이 법에 따라 사회복지사업을 실시하는 보육시설에 대한 용자의 근거가 마련됨.
- 보육시설 용자사업의 대상은 보육시설을 확충하고자 하는 개인, 기업체, 단체, 법인, 종교시설 등으로 특별한 제한이 없었음.
- 용자의 유형은 시설건축비, 시설설치비 및 기능보강비로 구분됨.
 - 시설건축비는 평당 300만원씩 9억원까지 용자, 5년 거치 10년 분할 상환하고, 시설설치비는 평당 200만원씩 6억원까지 용자, 3년 거치 7년 분할 상환하며, 기능보강비는 개소당 2000만원씩 최고 6000만원까지 용자하여 2년 거치 3년 분할 상환케 함.
- 보육시설에 대한 용자 과정에는 보건복지부, 시·도, 시·군·구와 국민연금관리공단, 그리고 용자취급기관으로 선정된 금융기관으로 농업협동조합중앙회와 평화은행이 관여함.

2. 保育施設 融資 現況

- 1994~1998년 동안 민간보육시설에 대한 국민연금기금 용자액은 모두 6510억원이고 용자 보육시설 수는 모두 3,497개소로 파악됨.

- 전체적으로 계획된 국민연금기금 용자금 7000억원 중 93%인 6510억원이 민간보육시설에 용자되었는데, 이는 1994년 계획당시 용자 목표액으로 5022억원에 비해 129.6%의 목표를 달성한 것임.

□ 보육시설에 대한 전체 용자금 6510억원 중 1999년 6월 현재 상환된 금액은 용자금의 17%인 1104억원임.

3. 融資 保育施設의 運營難 및 原因

□ IMF 경제위기 이후 보육아동 현원율의 감소, 보육료의 하락 등으로 보육시설이 전체적으로 운영난을 겪고 있는데, 특히 민간용자 보육시설은 용자금의 원금과 이자 상환금을 연체하게 됨에 따라 경매에 들어가게 되는 등 경영난으로 어려움에 처함.

- 1999년 6월 현재 전체 용자 보육시설 중 11%(경매완료 48개소, 경매진행 244개소)가 운영난으로 경매 위기에 있으며, 이들 시설의 용자금액은 현 용자액의 18.4%(996억원)임.

□ 용자 보육시설의 대부분은 지역사회 내에서 확고한 위치를 확보하기 이전에 IMF라는 위기를 맞게 되었기 때문에 보육아동을 확보하는데 있어서 더욱 큰 어려움이 있음.

- 용자보육시설의 현원율(72.5%)은 전체 보육시설의 현원율(80.8%)보다 낮게 나타났음.

□ 용자보육시설은 보육대상아동이 적은 농촌 지역, 농지, 자연부락 등에 위치한 경우가 많고, 최근 정부의 규제완화 차원에서 허가제에서 보육시설 설치가 신고제로 변경되면서 보육수요에 비해 보육시설 수가 많아 시설간 경쟁운영이 보육료 하락을 초래함.

□ 현재 보육시설 용자금에 대한 이자율은 8%인데, 이는 1997년 IMF

상황에서도 그대로 적용되어 보육시설의 부담을 가중시킴.

- 현재 이자율 8% 중 금융기관 수수료를 제외한 7.5%는 '99년 6월 상반기 1년만기 정기예금수익률 7.5% 내외 수준과 동일함.
- 과도한 용자액에 따른 이자를 부담해야 하는 시설과 IMF 시기에 상환기간이 도래한 시설은 IMF 상황에서 낮은 현원율 및 낮은 보육료율로 경영에 어려움이 가중됨.

4. 融資保育施設에 대한 政府措置

- 국민연금관리공단에서 99년 8월 용자금의 거치기간이 종료일로부터 3년 연장함.
- 금융기관에서 1999년도에 원금연체 등으로 경매에 들어가는 시설이 증가하고, 이것이 사회적 문제로 부상하자 「민간보육시설 연체이자 납입 유예 특별조치」를 취함.
 - 이는 경제위기에 따른 중소기업정책자금 상환부담 경감조치 대상에는 민간보육시설자금도 포함되어 있던 것을 시행하지 않고, 뒤늦게 1년간 연체이자 적용배제만 실시한 것임.
- 종전의 용자자 명의변경은 사망, 폐질 등 부득이한 경우에만 가능하였으나, '98년 8월부터 적자운영 등으로 원리금 상환이 불가능할 경우 재무제표 확인 등의 절차를 거쳐 명의변경이 가능하도록 함.
- 1998년 8월부터 시설면적의 과다신축 및 지역의 보육수요를 감안하여 시설 공간이 장기간 유휴공간으로 방치될 때, 주택, 기숙사 및 교육 등 아동 관련 용도에 한해서 전체 면적의 1/4 범위 내(30평 이하)에서 타용도 사용이 가능하도록 함.
- 1998년 8월부터 용자금이 있어도 인가관청이 보육의 공공성 확보

를 위하여 법인전환시 재산관리상황, 융자금의 상환능력 등을 기준으로 판단하여 법인으로 전환토록 함.

- 민간보육시설에 실직여성을 활용한 도우미를 배치하여 취사부, 보조교사, 청소부로 활용할 수 있도록 함.
- 이러한 정부의 지원 조치 중 가장 높은 인지율과 도움정도를 보인 것은 여성도우미 배치인 것으로 나타났음.

5. 示唆點

- 서구 선진국의 경우, 일반적으로 국가에 의한 공보육이 어느 정도 확충된 상황에서 부모의 수요에 따라 자연스러운 사보육이 유도된 반면, 우리 나라는 국가에 의한 보육사업이 미흡한 상황에서 민간에 의한 보육사업이 융자사업을 통해 확충되었음.
- 경제위기의 기간에 사회문제로 부각된 융자보육시설의 사례는 그간 보육사업을 추진하는 과정에 있어서 정부의 역할과 책임의 중요성을 확인시켜준 하나의 계기가 되었다고 판단됨.
 - 정부는 공공부분의 보육시설의 양적 확충, 전체적인 보육시설의 질적 확충, 그리고 가정의 경제수준에 따른 보육료지원제도 도입, 영아를 보육하기 위한 제도적 기반의 마련, 민간보육시설에 대한 지원 및 질관리 체계의 확립 등 추후 과제들을 추진해야 할 것임.

VI. 先進國의 保育支援制度와 示唆點

- 본 장에서는 일본, 호주, 미국 등 3개국의 보육지원제도를 검토하여 경제위기 하에서 흔들리고 있는 우리 나라 보육사업의 방향을 재정립하는 데 있어서 시사점을 도출함.

1. 美國

- 미국은 보육에 대한 가족의 책임을 강조하고 있는 나라로서 저소득층 아동보육에 대한 정부보조와 일반 아동을 위한 보육료의 세금 혜택이 공식적인 보육정책의 방향임.
- 저소득층 아동보육에 대한 정부보조를 위한 대표적인 것이 헤드스타트(Head Start) 프로그램이며, 1994년 이를 조기 헤드스타트 프로그램으로 확대함.
 - 이 프로그램의 내용은 가정방문, 부모교육, 부모자녀활동 지원, 보건서비스, 임신을 전후한 서비스 제공 등임.
 - 목적은 첫째, 아동의 신체·사회·정서적·인지적 발달을 향상시키고, 둘째, 부모나 교사가 보다 나은 보육을 할 수 있도록 하며, 셋째, 부모가 경제적 자립을 포함한 그들 자신의 목표를 성취할 수 있도록 돕는 것임.
 - 예산은 지방행정기관이나 사적인 비영리기관들에 지원되고, 총 예산 중 20%는 지역사회에서 지원하도록 하고 있음.
- 최근에도 이 프로그램 예산은 점차 증가함에 따라, 대상아동이 확대되고, 서비스의 질을 향상되고, 영아나 영영아들이 새롭게 혜택을 보게 되었고, 프로그램 연구를 개선함.

2. 日本

- 1990년대 이후 정부는 자녀의 출산·양육하는 일에 대해서 정부, 기업 및 지역사회가 지원해야 한다는 안된다는 인식이 보다 확대되면서 1994년 「엔젤플랜」을 제시함.

- 이는 만혼화, 여성취업 증가, 불충분한 자녀 양육지원으로 인한 가정과 직장의 양립 곤란, 대도시 주택사정의 어려움과 자녀양육 및 교육비 증대 등 자녀에 대한 심리·경제적 부담 등으로 인한 출산력의 저하, 맞벌이부부의 증가로 인한 가정의 양육기능 약화 등 자녀를 둘러싼 환경이 변화하면서 건전한 자녀양육에 대한 사회적 관심이 높아지게 된 것임.
- 1997년 보육료 책정방식을 보호자의 소득에서 아동의 연령 기준으로 개정하였고, 보육서비스의 내용과 보육료가 가계에 미치는 영향을 고려하여 보육료를 균등화하는 방향으로 그 방식을 변경함.
- 단지 저소득층의 경우, 보육료 부담의 급격한 변화를 피하게 하기 위하여 1987년부터 시행되어 오던 10등급 분류방식을 1998년도에 7등급으로 변경하여 그 분류등급을 간소함.
- 이러한 보육료 책정방식의 변화 사유는 맞벌이 부부의 일반화, 보육시설 사용의 일반화 그리고 임금소득자와 자영업자 간의 형평성 문제, 보육아동의 경제적 특성 변화 등을 고려하였기 때문임.

3. 濠洲

- 호주정부는 보육시설에 대한 재정을 지원하고 있고 저소득층뿐만 아니라 대부분 가정의 취업과 관련하여 아동보육료를 지원함.
- 보육관련 예산의 90%가 연방정부의 예산으로 충당되고 있음.
- 보육료에 대한 현금 지원은 취업과 관련한 저소득층 및 중류 가정 아동에 대한 보육료 보조(Childcare Assistance)와 보육시설을 이용하는 모든 가정에 대한 보육료 환불(Childcare Rebate)제도를 통해 이루어짐.

- 보육료 보조의 조건은 저소득 및 중산층으로 연간 소득이 일정수준 미만이어야 하며 정부가 인정하는 보육시설의 이용자여야 함.
- 보육료 환불은 보호자의 취업과 관련된 공식적인 보육뿐만 아니라 비공식적인 보육시설 이용자에게도 제공되며, 환불대상은 13세 미만의 아동을 양육하는 가정이지만, 장기간 장애를 가진 경우처럼 특별한 경우에는 17세 미만의 아동을 양육하는 가정까지 적용되며 신청자는 18세 이상이어야 함.

4. 示唆點

- 각국의 보육지원제도의 특성은 다음과 같음.
 - 미국의 경우, 일반아동에 대해서는 주로 사보육이 행해지고 있으나, 저소득층 아동에 대해서는 헤드 스타드 같은 프로그램을 통하여 연방정부가 강력한 지원을 하고 있음.
 - 일본은 최근의 가족구조 변화에 따른 자녀보육문제를 해결하기 위하여 다양한 형태의 보육서비스를 마련하고 있으며, 이러한 보육서비스를 제공받는 비용은 수익자 부담을 원칙으로 하면서 보호자의 소득수준에 따른 보육료 감면제도를 실시하고 있음.
 - 호주는 보육료 지원제도 및 환불제도를 통하여 가정의 경제수준, 자녀수, 부모의 취업여부 및 노동시간 등 가정 경제에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인을 고려하여 국가에서 보육료를 지원함.
- 우리 나라의 보육제도, 특히 보육료 지원은 가정의 경제수준에 따른 차등보육료제도를 도입하고 지원대상의 규모도 확대해야 함.
- 경제적 지원에 한정되어 있는 보육지원제도를 개선, 서비스의 질적 측면도 고려할 수 있는 실효성 있는 프로그램 개발이 필요함.

VII. 保育事業의 發展方向

1. 施設 類型의 體系 再定立

- IMF 이후 대부분의 민간보육시설에서는 공급이 수요보다 많아 표준보육단가보다 낮은 보육료를 받고 있어 운영난을 초래하고 있으므로, 현재의 신고제를 허가제로 환원하여 수요와 공급을 적절히 조절하여야 할 것임.
- 국공립보육시설과 민간보육시설간의 차별성을 강화하기 위하여 정부에서 재정을 지원하고 있는 시설의 역할과 기능이 보다 명확히 구분되어야 할 것이며, 경제적으로 부유한 중산층 이상의 지역에 있는 국공립시설은 민영화하는 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 또한 민간시설의 경우 저소득층 또는 농어촌 지역주민들의 경제사정으로 인하여 시설운영이 구조적으로 어려울 것이므로 이들 지역에 있는 민간시설들에 대해서는 국공립화를 유도하여 저소득층의 보육욕구를 충족시켜야 함.
- 우리 나라의 보육서비스의 80% 이상을 민간시설이 담당하고 있는 현실에서 민간보육시설에 대한 재정 지원의 근거를 마련하고 이를 지원해야 할 필요가 있음.

2. 特殊保育서비스의 擴大

- IMF 경제위기 이후 유아보육에 비해 상대적으로 많은 비용이 소요되는 영아보육제도를 담당하는 가정보육시설이 경기변동에 민감하게 반응함.

- 이처럼 영아보육이 유아보육에 비해 보육료, 소요인력 등의 측면에서 구조적으로 불리한 입장에 있기 때문이므로 실질적으로 영아보육이 활성화되기에는 국공립보육시설의 기능과 역할을 재정립하여 영아보육 등 특수보육서비스를 우선적으로 제공하도록 해야 함.

3. 施設支援에서 兒童別 支援으로 變更

- 정부재정의 지원기준을 시설에서 아동으로 전환함으로써 민간시설 간 서비스의 질에 대한 경쟁을 유발할 수 있고 그 결과 민간보육시설의 질을 향상시키도록 유도함.

4. 保育料 自律化에 對備한 標準保育單價의 再算定

- IMF 이후 민간보육시설에서는 표준보육단가 이하의 보육료를 수납하고 있음.
- 공공보육시설과 민간보육시설로 이원화되어 있는 표준보육단가를 일원화하되, 지역(도시, 농촌), 규모(대, 중, 소)별로 차등화하는 방안을 마련, 공공과 민간간에 나타날 수 있는 불평등을 해소함.

5. 計劃的인 保育政策의 展開

- 보육수요와 공급의 불균형은 지방자치체가 실시되었음에도 여전히 많은 정책들이 중앙정부의 계획 하에 추진되고 있기 때문임.
- 따라서 지역의 여건과 지역주민의 수요에 적합한 보육공급계획의 수립을 지방정부에 의무화하는 해야 함.

第1章 序論

第1節 研究의 必要性 및 目的

전통적으로 국가에 의한 보육사업은 가정 내에서 가사와 육아를 중점적으로 담당하던 여성인력에 대한 경제활동을 지원할 것을 목적으로 시작되었다. 우리 나라의 경우도 여성의 학력수준 상승과 경기의 활성화로 결혼 이후에도 경제활동에 참여하는 여성인력이 증가하면서 보육시설에 대한 사회적 요구가 급격히 증대되었다.

정부는 이러한 보육수요에 부응하기 위하여 1991년 영유아보육법을 제정하고 1995~1997년의 3개년에 걸친 보육시설확충사업을 계획·추진하기에 이르렀다. 그 결과 영유아보육법이 제정된 이듬해인 1992년에 4,513개소, 보육사업확충계획이 추진되기 이전 해인 1994년에 6,975개였던 보육시설은 확충계획이 완료된 1997년말에는 15,375개소로 급속한 증가를 이루었다. 그리고 1999년 6월 현재 전국적으로 모두 18,334개소의 보육시설이 설립·운영되고 있다.

이와 같은 보육시설의 양적 증가는 그간 적절한 보육제공자의 부족으로 인하여 자녀보육의 문제에 어려움을 겪고 있던 가정과 여성의 보육수요를 충족시키는데는 어느 정도 기여했다고 판단된다. 그리고 이러한 보육수요를 충족시키는데 있어서 가장 크게 기여한 보육시설 확충3개년계획을 추진하는 과정에서 공공과 민간부문의 막대한 재원이 투입되었음은 더 이상 강조할 필요가 없을 것이다.

그러나 보육제공자의 양적 증가만으로 보육의 본질적인 문제가 해결되었다고 보기는 어렵다. 즉, 보육사업은 가정과 여성의 자녀양육

부담을 해소해 주고 국가의 미래인 영유아를 건강하고 건전하게 보호하고 양육하기 위한 사회적 개입인 바 국가의 적극적인 개입과 책임이 필요하다.

의욕적으로 추진된 보육시설확충계획이 종료되는 시점에 불어닥친 IMF 경제위기는 그간 보육사업을 확충하기 위한 정부와 민간의 노력에 혼란을 야기하였다. 즉, 가장의 실직으로 자녀보육을 가정에서 주부가 전담하게 되거나, 기혼취업여성이 실직하면서 자녀양육을 담당하는 전업주부가 되거나, 보육시설을 이용하던 맞벌이 가정이 대리보육자를 노부모로 전환하는 등 보육대상 자녀를 둔 가정은 경제적 어려움으로 인해 보육시설을 이용하는데 있어서 많은 제약을 받게 되었다. 또한 보육시설의 입장에서 보면, 보육아동정원 대비 현원율이 감소되면서 많은 보육시설들이 운영난을 겪거나 급기야는 폐원되기도 하였다.

이처럼 사회·경제 전반에 영향을 미치고 있는 IMF 경제위기는 모처럼 마련한 보육의 기반을 어렵게 만들고 있다. 이는 일부 저소득층의 자녀를 제외한 나머지 영유아에 대한 보육의 책임이 영유아의 보호자에게 부여되어 있고, 보육시설의 운영 주체 중 80% 이상을 민간부문에 의존하고 있는 우리 나라 보육정책의 현실과 무관하지 않을 것이다.

최근 경기가 회복세를 보이면서 보육사업의 여건도 점차로 개선되고 있다. 그러나 국가의 미래인 영유아의 보육과 여성의 사회참여 그리고 가정복지의 증진을 목표로 하고 있는 우리 나라의 보육정책이 경기변동에 따라 흔들리기 않게 하기 위해서는 보육사업의 기반을 보다 확고히 다질 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 IMF 경제위기가 우리 나라의 보육 현실에 미친 영향을 검토하고, 이러한 영향이 나타나게 된 원인을 도출함으로써 향후 우리 나라 보육정책의 발전방향을 모색해 보고자 한다.

第 2 節 研究의 方法 및 內容

본 연구는 모두 5장으로 구성되어 있다. 구체적인 연구 내용과 방법은 다음과 같다.

먼저 제2장에서는 경제위기에 따른 보육사업의 여건의 변화를 검토할 것이다. 이를 위해 먼저 IMF 이후 나타난 우리 나라의 경제적 상황의 변화와 그로 인한 가정경제의 변화를 검토하고, 보육이 모의 취업과 밀접한 관련이 있는 바, 여성취업과 보육사업의 관계를 분석하였다.

제3장에서는 경제위기 이후 보육사업의 현황을 보육시설 및 보육아동수의 변화 그리고 경제위기로 인해 가장 큰 영향을 받은 용자보육시설의 문제 등을 검토하였다.

제4장에서는 경제위기 이후 보육시설의 운영난을 뚜렷하게 보여주고 있는 용자보육시설의 현황과 문제점을 별도로 검토·분석하였다. 그리고 제5장에서는 선진국의 미국, 일본, 호주를 중심으로 각 국의 보육정책의 특징을 검토함으로써 우리 나라 보육정책 발전방향을 모색하기 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

제6장에서는 2장, 3장, 4장, 5장에서 검토·분석한 내용을 통해 우리 나라 보육정책의 발전방향을 제시하였고, 마지막으로 제7장에서 결론으로 마무리하였다.

이상의 내용을 검토·분석하기 위해서 본 연구에서는 기존의 보육관련 문헌 및 관계부처와 인터넷 등을 통한 각종 통계자료를 사용하였다.

第2章 經濟危機에 따른 保育與件의 變化

영유아보육법에 의하면, 6세 미만의 취학 전 아동(제2조)을 보육사업의 대상으로 규정하고 있다. 우리 나라에서 이들 영유아에 대한 가정 밖 또는 가족구성원 이외의 자에 의한 보육의 필요성이 국가·사회적인 차원에서 인식된 것은 비교적 최근의 일이다.

국가마다 시기와 방법은 다르지만, 보육정책은 대체로 한 국가의 경제적 상황, 그리고 그러한 경제적 상황에 따른 여성인력에 대한 사회적 요구 및 사회참여를 위한 여성계의 요구와 밀접한 관련을 맺으며 발달해 왔다. 국가의 경제적 상황이란, 그 나라의 영유아에 대한 보육을 국가가 책임지기 위해서는 국가의 재정적인 여건이 마련되어야 한다는 것이다. 따라서 공보육이 실시되고 있는 국가가 몇몇 서구 선진국에 국한되어 있는 것도 이러한 이유 때문일 것이다.

또한 대부분의 국가에서 자녀 보육은 여성의 역할로 인식되어 왔다. 따라서 특별한 사유가 없는 한 타인에 의한 보육은 그다지 바람직하게 여겨지지 않았다. 그렇지만 국가의 사회·경제적 상황에 따라 여성인력은 정책적으로 노동현장으로 유입·퇴출되는 산업예비군으로 기능해 왔다. 여성인력, 특히 기혼여성인력에 대한 이러한 사회·경제적 요구가 증대되면서 국가에 의한 보육제도가 마련되기 시작했다. 그리고 최근 들어 여성의 권리가 강화되고 기혼여성의 사회진출이 증대됨에 따라 보육에 대한 국가 책임의 요구는 여성권리의 한 가지로 인식되기에 이르렀다.

우리 나라는 아직까지 자녀양육의 책임이 여성에게 부여되어 있다. 보육사업이 본격적으로 시작되면서 취업모를 대신하여 보육시설에 자

녀양육을 담당해 주고 있으나, 이러한 보육서비스에 대한 비용은 보호자가 부담하고 있다. 이는 우리 나라 보육시설의 80% 이상을 민간부문이 차지하고 있기 때문이다. 이러한 현실적 상황 속에서 우리 나라 가정에서 보육시설을 이용하기 위한 기본 조건은 가정의 경제상황 및 모의 취업과 밀접한 관계를 가지고 있다. IMF 이후 국가 경제 전반에 나타나고 있는 경제적 어려움과 그로 인한 가정경제의 어려움 그리고 보육대상 자녀가 있는 맞벌이 가구의 실직과 저소득층 기혼여성의 취업 등 급박한 변화는 우리 나라 보육사업에 가정경제와 모의취업 등이 미치는 직·간접적인 영향을 확인해 볼 수 있는 좋은 사례가 될 것이다.

따라서 본 장에서는 경제위기 이후 보육사업에서 나타난 변화와 문제점 등을 검토하기에 앞서 전반적인 차원에서 보육여건의 변화를 가정경제와 여성취업의 변화를 중심으로 살펴보자 한다.

第 1 節 家庭經濟와 保育

우리 나라는 1997년 11월 21자로 IMF(국제통화기금)관리체제에 들어가면서 경제와 사회 전반에 걸쳐서 엄청난 고통과 변화를 경험하였다. 투자, 생산, 소비가 급격하게 위축되면서 경기가 냉각되면서, 플러스 성장을 계속해 오던 우리 나라의 GDP 성장률은 1998년에 들어서면서 5.8%의 마이너스 성장을 기록하였다.

〈表 2-1〉 韓國의 GDP 成長率 變化推移

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
성장률(%)	9.2	5.4	5.5	8.3	8.9	6.8	5.5	-5.8

資料: International Financial Statistics(IMF), Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries(Asian Development Bank)

IMF 이후 우리 나라의 경제성장률을 분기별로 살펴보면, '97년말부터 감소하기 시작하여 '98년도에는 마이너스 성장을 지속하였다. 특히 '98년 2/4분기와 3/4분기에는 각각 -7.2%와 -7.1%의 성장을 기록하면서 최악의 경제상황에 놓이게 되었다.

〈表 2-2〉 IMF 以後 經濟成長率 變化推移(前年 同期 對比)

구분	'97년도				'98년도				'99년도	
	3월	6월	9월	12월	3월	6월	9월	12월	3월	6월
분기별경제성장률(%)	4.9	6.2	5.5	3.6	-3.6	-7.2	-7.1	-5.3	4.6	9.8

資料: http://www.mofe.go.kr/mofe/kor/econo_trends/public_data/html/pd1999112001_6.htm

또한 1995년도에 1만불에 돌입했던 1인당 국민총생산액도 1998년에는 6,823불로 급격하게 하락하여 1990년 수준으로 뒷걸음질하였다.

〈表 2-3〉 韓國의 1人當 國民總生産 變化推移

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
국민총생산(\$)	6,810	7,183	7,811	8,998	10,823	11,380	10,307	6,823

資料: 국민계정(한국은행), 조사통계월보(한국은행), International Financial Statistics(IMF), Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries(Asian Development Bank)

이처럼 어려운 국가경제의 상황 속에서 많은 기업체들이 도산하거나 구조조정되었고, 이러한 과정에서 대량의 실업자가 발생하였다. 다음의 <表 2-3>에서 보면, IMF 이후 우리 나라의 실업률은 지속적으로 증가하여 '98년도 2/4분기부터는 지속적으로 7.0%를 상회하다가 '99년도 2/4분기에 이르러 비로소 감소추세에 돌입하게 되었다.

IMF는 국가적 차원에서도 큰 문제이기는 하지만, 이러한 실업률의 증가는 가정경제에 많은 어려움과 변화를 초래하였다. 가장의 실직으로 인해 가족이 해체되고 절대적 빈곤에 빠지게 되는 가정이 발생되

있는가 하면, 전업주부가 취업일선에 뛰어들거나, 맞벌이 가구의 실직으로 취업여성이 전업주부가 되고 남성이 육아 및 가사를 담당¹⁾하게 되는 등 가족성원의 기능에서도 변화가 나타났다.

〈表 2-4〉 IMF 以後 失業率의 變化推移

구분	'97년		'98년				'99년		
	9월	12월	3월	6월	9월	12월	3월	6월	9월
실업자(천명)	469	657	1,372	1,525	1,572	1,669	1,703	1,356	1,069
실업률(%)	2.1	3.1	6.4	7.0	7.2	7.9	8.0	6.2	4.8

資料: http://www.mofe.go.kr/mofe/kor/econo_trends/public_data/html/pd1999112001_17.htm

실직자의 증가뿐만 아니라, 근로자들의 임금수준도 하락하여 '98년 도에는 명목임금과 실질임금이 모두 마이너스 증가율을 지속하였다. 특히 '98년 3/4분기인 9월에는 명목임금과 실질임금 증가율은 각각 -8.1%와 -14.2%로서 모두 최저수준을 기록하였다.

〈表 2-5〉 名目賃金 및 實質賃金 增加 推移

구분	'97년	'98년				'99년	
	12월	3월	6월	9월	12월	3월	6월
명목임금(%)	0.9	0.10	-1.1	-8.1	-0.4	3.2	6.6
실질임금(%)	-4.0	-8.2	-8.5	-14.2	-6.0	2.6	6.0

資料: http://www.mofe.go.kr/mofe/kor/econo_trends/public_data/html/pd1999112001_18.htm

- 1) N유업회사의 고객상담실 통계에 의하면, IMF 이후 아기가빠나 노부모의 상담건수의 증가율이 젊은 엄마들의 문의건수 증가율을 상회하고 있어 1998년 8월까지의 월 평균 상담건수는 1만8천3백건으로 1997년 1만3천7백건에 비해 34%가 증가되었고, 이 중 젊은 엄마는 1만3천8백건으로 지난해의 1만1천3백건보다 22% 늘어난데 그쳤으나, 아빠는 1천1백건으로 1997년의 8백건보다 38%늘어났고, 노부모는 3천4백건에 달해 1997년 1천6백건에 비해 급절 이상으로 증가해 평균 증가율보다 높아진 것으로 나타났다. 이는 대규모 실직사태 속에 '육아=아내의 역할'이라는 고정관념이 무너지는 것과 무관하지 않고, 맞벌이 세대 속에서 손주들을 돌보는 할머니와 할아버지가 늘고 있기 때문인 것으로 해석될 수 있음(한국일보 1998년 9월 1일자).

이와 같은 국가 경제의 어려움과 그로 인한 실업률의 증가 및 임금 수준의 하락으로 가구의 전체 소득수준은 전년도 같은 기간과 비교해 볼 때, 급격하게 감소된 것으로 나타났다. <表 2-6>에서 보면, 가구의 소득과 소비지출은 IMF 이후 지속적으로 감소추세를 보이다가 '98년 3/4분기의 소득과 소비지출은 각각 -14.4%와 -16.8%로 가장 크게 감소한 것으로 나타났다. 특히 '98년도의 가구당 소비지출은 소득에 비해 더 큰 감소율을 보이고 있음을 알 수 있다.

<表 2-6> 家口當 所得 回復勢(前年 同期 對比)

구분	'97년		'98년				'99년	
	9월	12월	3월	6월	9월	12월	3월	6월
소득증감률(%)	7.0	0.6	-2.8	-5.3	-14.4	-3.8	-0.5	0.4
소비지출증감률(%)	8.2	-0.8	-8.8	-13.2	-16.8	-4.0	8.9	13.4

資料: http://www.mofe.go.kr/mofe/kor/econo_trends/public_data/html/pd1999112001_19.htm

이상에서 살펴본 바에 의하면, IMF 경제위기로 인한 실업률의 증가와 가구의 소득감소 그리고 그로 인한 소비지출의 감소가 상당히 크게 진행되고 있음을 알 수 있다. 우리 나라가 IMF 체제에 돌입한 것은 '97년 말의 일이지만, 실질적인 경기침체 및 가정경제의 어려움은 '98년도 전체에 걸쳐 뚜렷하게 나타나고 있다. 따라서 경기변동에 따른 보육사업의 변화양상도 이러한 경제적 흐름에 맞추어 '98년도를 중심으로 검토되어야 할 것이다.

1998년에 실시된 한 조사²⁾에 의하면, IMF 이전 우리 나라 국민의 5대 사회적 관심사의 우선 순위는 국내정치, 교육, 물가고, 범죄(사건),

2) 제일기획이 1998년 6월 29일~7월 5일까지 전국 4대 도시의 13~59세의 남녀 2,500명을 대상으로 실시한 조사를 1997년 5월 조사결과와 비교한 「IMF 반년, 한 국민의 자화상」 보고서 참조.

불황타개 순이었으나, IMF 이후에는 불황타개, 물가고, 국내정치, 범죄(사건), 교육의 순으로 교육이 가장 낮은 순위로 밀려나 있다. 그리고 실제로도 IMF 이후로 보육시설과 유치원 등 유아 대상 기관들이 아동정원미달로 휴·폐업하는 사례가 빈번하게 보고되고 있다³⁾.

보육시설을 비롯한 이들 기관들이 경기변동에 따라 민감한 영향을 받는 것은 이들 제도의 운영기반이 보호자가 납부하는 보육료 즉, 수익자 부담을 원칙으로 하고 있고, 이러한 보육료를 통해 운영되는 민간보육시장에 대한 의존률이 높기 때문이다. 따라서 보다 근본적인 문제는 수익자 부담의 원칙으로 운영되고 있기 때문에 보육이 필요한 가정의 자녀가 보육을 받지 못하게 되고, 이러한 보육시설 이용률의 감소가 보육시설의 운영기반과 밀접한 관계를 가지고 있는 우리나라 보육사업의 제도적 맥락 속에서 찾아져야 할 것이다.

第 2 節 女性就業과 保育

지난 30여년간 우리 나라 남성의 경제활동참가율이 큰 변화 없이 70%대에서 유지되고 있는데 비해서 여성의 경제활동참가율은 지난 1963년 42.8%에서 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 특히 '80년대 이후 미혼 여성근로자 대비 기혼여성근로자 비율은 현저하게 증가해 왔다. <表 2-7>에서 보면, 1980년에 전체 여성근로자 중 미혼 여성근로자가 85.6%를 차지하고, 기혼 여성근로자는 14.4%에 불과하던 것이 최근 1993년에는 41.3%로 증가하여, 그 이후로 지속적으로 40% 이상을 유지하고 있다.

3) 서울시교육청에 따르면 시내 1312개 공·사립 유치원의 신입원아 모집을 마친 결과 정원을 넘어 추첨을 실시한 곳은 82개로 6.25%에 불과한 것으로 나타났음(한계재 신문, 1997년 12월 17일자).

<表 2-7> 年度 및 婚姻狀態別 女性 勤勞者

(單位: 名, %)

구분	총 계	미혼	기혼
1980년	1,067,931(100.0)	914,288(85.6)	153,643(14.4)
1985년	1,196,871(100.0)	948,640(79.3)	248,231(20.7)
1990년	1,525,649(100.0)	1,005,484(65.9)	520,165(34.1)
1993년	1,444,660(100.0)	848,131(58.7)	596,529(41.3)
1994년	1,411,780(100.0)	804,234(57.0)	607,546(43.0)
1995년	1,508,242(100.0)	856,205(56.8)	652,031(43.2)

註: 상시근로자 10인 이상 사업체 여성근로자를 조사대상으로 함.

資料: 노동부, 「직종별 임금실태조사 보고서」, 각 년도.

그러나 우리 나라 여성의 전체적인 경제활동 참가율은 남성이나 선진국 여성의 경제활동 참가율에 비하면 여전히 낮은 수준에 머무르고 있다(表 2-8 참조). 또한 그간의 기혼여성의 취업률의 증가에도 불구하고, 결혼과 육아는 우리 나라 여성의 경제활동에 여전히 커다란 영향을 미치고 있다. 우리 나라 여성의 경제활동패턴을 보면, 결혼이나 출산과 더불어 노동시장을 퇴출한 후 육아기 이후에 재취업하는 전형적인 M자형을 보이고 있다.

<表 2-8>에서 보면, 서구 선진국의 경우, 연령에 따른 경제활동 참가율에 큰 차이를 보이고 있지 않은 반면, 우리 나라의 경우는 여성의 결혼과 출산기에 해당하는 25~34세 사이에 경제활동 참가율이 뚜렷하게 감소하고 있음을 볼 수 있다. 즉, 이 시기에 결혼이나 출산으로 인한 여성의 노동시장 퇴출이 두드러지게 나타나고 있는 것이다. 이는 선진국에 비해 상대적으로 경직적인 우리 나라의 노동시간이나 노동환경, 여성이 가사나 육아를 전적으로 부담해야 하는 사회적 관

행 그리고 육아를 지원하는 사회제도의 미흡 등에서 기인한다고 볼 수 있다.

〈表 2-8〉 各國의 女性 經濟活動 參加率 比較

(單位: %)

구 분	15~ 19세	20~ 24세	25~ 29세	30~ 34세	35~ 39세	40~ 44세	45~ 49세	50~ 54세	55~ 59세	전체
한 국	13.6	66.0	51.1	49.1	60.1	65.6	62.2	57.2	53.3	48.7
스웨덴	31.6	67.6	81.3	85.2	89.2	91.3	90.9	87.1	77.2	77.3
영 국	58.0	71.2	71.7	69.7	74.4	79.1	77.9	70.0	54.5	58.2
캐나다	48.9	72.4	76.3	75.0	78.2	79.1	75.7	66.9	47.5	57.5
미 국	38.4	70.1	74.7	73.5	74.8	76.4	75.3	69.4	57.0	55.7
일 본	17.4	74.5	64.3	52.7	61.7	48.8	48.9	45.0	42.8	50.3

資料: 통계청(1997), ILO(1995), 『Yearbook of Labor Statistics』, 정부장관(제2)실(1997), 『제1차여성정책기본계획안(요약: 1998~2002)』, p.22에서 재인용.

여성의 취업에 대한 태도를 조사한 결과인 <表 2-9>는 기혼 여성의 취업에 있어서 자녀양육의 문제가 얼마나 큰 고려의 대상이 되고 있는지를 보여주고 있다. 이 표에서 보면, 1995년 최근 들어 가정과 관계없이 취업을 하겠다는 여성은 24.7%로 나타나 1988년과 1991년의 16.7%에 비해 상당한 증가를 보였다. 그러나 자녀 성장 후 취업을 하겠다고 응답하여 취업중단의 사유가 자녀양육인 것으로 나타난 여성은 지난 10년간 모두 40%를 상회하고 있다. 또한 본인의 희망여부를 차치하고 볼 때, 가정에만 전념하거나 결혼 전까지만 취업하겠다고 응답한 여성의 경우도 취업을 중단하는 원인이 결혼 및 자녀양육 등과 무관하지 않다고 보여진다. 따라서 지난 10여년 동안 나타난 경제·사회·제도적 변화와 발전에도 불구하고 여성의 취업에 있어서 결혼과 자녀양육의 문제는 변함없이 가장 큰 변수로 작용해 왔음을 알 수 있다.

〈表 2-9〉 年度別 女性의 就業에 對한 態度

(單位: %)

구분	가정에만 전념	결혼전까지만 취업	자녀성장후 취업	결혼전과 자녀성장후	가정과 관계없이	계
1988년	17.5	17.8	23.9	24.6	16.7	100.0
1991년	17.0	17.8	23.9	24.6	16.7	100.0
1995년	12.1	11.3	16.1	35.8	24.7	100.0

資料: 한국여성개발원, 『1996 여성통계연보』, 1996.

그럼에도 불구하고 여성의 취업률이 상승해 올 수 있었던 것은 경제 발전 및 여성의 학력 수준 상승 등의 원인이 있겠지만, 무엇보다도 큰 원인은 자녀양육 문제 해결을 위한 제도적인 여건이 점차적으로 마련되고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 그러한 여건 중 대표적인 것이 바로 보육시설의 확충 및 보육제도의 발전이라고 볼 수 있다. 그런데 대다수 여성이 생계유지 및 가계보조 등을 위해 취업을 하고 있는 실정에서 수요자 부담을 원칙으로 하고 있는 우리 나라의 보육제도는 여전히 한계를 가지고 있다.

〈表 2-10〉 年度別 女性就業者의 就業 事由

(單位: %)

구분	생계유지	가계보탬	자기집일	직성활용	사회경험	시간활용	사회기여	기타	계
1988년	21.4	33.7	24.6	11.3	5.8	2.5	0.5	0.2	100.0
1991년	20.2	32.2	24.0	13.8	6.2	2.6	0.5	0.4	100.0
1995년	19.4	34.2	19.3	16.5	6.5	3.2	0.6	0.3	100.0

資料: 한국여성개발원, 『1996 여성통계연보』, 1996.

<表 2-10>은 연도별 여성취업자의 취업 사유를 보여 주고 있다. 이 표에서 보면, 적성활용을 위해 취업한다는 응답률이 1988년 11.3%에서 1995년에는 16.5%로 크게 상승해 왔음에도 불구하고, 여성의 주된 취업사유는 생계유지와 가계보탬 그리고 무·유급 가구종사자⁴⁾ 취업 등 주로 경제적인 측면에 집중되어 있음을 알 수 있다.

<表 2-11> IMF에 따른 女性 失業率 變化 推移

(單位: %)

구분	'95년	'96년	'97년					'98년				
			계	3월	6월	9월	12월	계	3월	6월	9월	12월
전체	1.7	1.6	2.3	2.8	2.3	1.9	2.3	5.6	4.7	5.5	5.9	6.2
15~19세	7.5	6.6	8.7	9.8	8.1	6.2	10.6	17.5	16.0	14.9	19.3	20.0
20~24세	4.9	4.4	6.2	7.1	6.2	5.4	6.0	11.9	10.9	12.1	11.8	13.0
25~29세	1.9	2.0	2.8	3.3	2.8	2.3	2.7	6.5	5.5	6.2	7.0	7.4
30~34세	0.8	0.9	1.6	1.8	1.8	1.3	1.7	5.0	4.1	5.3	5.6	5.1
35~39세	0.8	0.8	1.6	2.1	1.6	1.3	1.3	4.7	3.3	4.8	5.4	5.3
40~44세	0.7	0.8	1.7	1.6	1.7	1.4	1.7	4.7	3.1	4.5	5.3	6.0
45~49세	0.5	0.5	1.0	0.7	1.1	0.8	1.1	3.8	3.3	4.0	3.9	4.1
50~54세	0.3	0.5	0.9	1.0	0.9	0.9	1.1	3.8	2.5	3.8	4.4	4.7
55~59세	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.3	0.3	2.1	1.6	2.4	2.6	2.2
60~64세	0.2	0.2	0.7	0.8	0.4	0.6	0.7	1.6	1.3	1.3	1.7	2.0
65세 이상	-	0.2	0.2	0.6	-	-	0.2	1.0	0.7	0.9	1.3	1.2

資料: 통계청, 내부자료

4) 1997년 통계청의 『인구주택총조사』의 2% 표본자료를 분석한 김태홍(1998)의 연구에서 맞벌이부부의 종사상의 지위유형을 분석한 결과를 보면, 남편이 자영업자이고 부인이 무급가족종사자인 맞벌이 부부가 전체 맞벌이가구의 40.3%로서 가장 많은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타났음(김태홍, 「지역별 여성의 인구구조와 취업특성」, 『한국인구학』 제21권 제2호, 1998, p.44)

최근 IMF 경제위기를 겪으면서 우리 나라에는 많은 실업자가 창출되었다. <表 2-11>에서 보는 바와 같이 1996년도에는 1.6%에 불과하던 여성실업률은 IMF 이후 점차로 증가하여 1998년 후반기에는 6%를 상회하기에 이르렀다.

6세 미만 자녀가 있다고 예상되는 25~39세 연령에 해당하는 여성의 실업률도 IMF 이후 점차로 증가하고 있음을 볼 수 있다. 이들 중 특히 25~29세 연령층의 여성의 실업률은 매 분기마다 평균 여성실업률을 상회하고 있다. 실업률이 구직활동을 하는 실업인구를 포함하는 개념이라고 볼 때, 한창 경제활동을 해야 할 이들 연령층의 여성의 취업을 지원할 수 있는 제도가 마련되어야 할 것이다. 특히 이들 연령층의 기혼여성은 일반적으로 영아기의 자녀를 둔 시기라고 볼 때, 영아보육을 지원할 수 있는 제도가 강화되어야 할 것이다.

또한 <表 2-12>는 IMF 이후 여성의 경제활동 참가율의 변화 추이를 보여주고 있다. 이 표에서 보면, IMF 직전 48.2%였던 참가율은 경제위기가 심각했던 '98년도에 45.5%까지 감소되었다가 점차로 IMF 이전 수준으로 회복해가고 있다. 이는 경제위기에 따른 가정경제의 어려움으로 경제활동에 참가하는 여성이 증가하였기 때문에 나타난 결과라고 보여진다. 다시 말해, 경제위기는 여성의 취업동기를 오히려 확대시키기 때문에, 경기가 어려울수록 보육대상아동을 둔 가정의 경우 자녀보육의 문제는 큰 걸림돌로 작용할 수밖에 없다.

그러나 우리 나라의 보육제도는 보호자가 보육료를 전액 부담해야 하는 민간보육시장이 크게 자리잡고 있다. 이러한 제도적 현실 속에서, 타인에 의한 보육이 절실히 필요한 취업모 가정의 보육수요를 충족시키는데는 한계가 있다. 따라서 여성 취업의 단절과 우리 나라 영유아의 건전한 성장·발달을 보장하기 위해서는 임신과 출산 그리고

육아의 문제를 취업과 병행할 수 있도록 하는 제도적 여건이 마련되어야 할 것이다.

〈表 2-12〉 IMF에 따른 女性 經濟活動 參加率 變化 推移

(單位: %)

구분	'95년	'96년	'97년					'98년				
			계	3월	6월	9월	12월	계	3월	6월	9월	12월
전체	48.3	48.7	49.5	48.2	50.6	50.0	49.2	47.0	45.5	48.0	47.5	47.0
15~19세	14.5	13.4	13.0	14.6	13.3	12.4	11.6	12.0	13.3	12.1	11.9	10.9
20~24세	66.1	66.0	66.4	68.2	67.3	65.7	64.4	61.0	62.5	61.3	60.4	59.9
25~29세	47.8	51.0	54.1	53.3	54.4	54.2	54.2	51.8	51.3	52.1	51.5	52.3
30~34세	47.5	49.1	50.9	50.1	51.4	51.1	51.2	47.3	47.2	47.5	46.8	47.8
35~39세	59.2	60.0	60.4	60.4	61.2	59.4	60.7	58.5	56.9	59.4	58.6	58.9
40~44세	66.0	65.6	67.1	65.7	67.9	67.4	67.3	63.5	62.9	64.5	63.0	63.6
45~49세	61.1	62.2	62.3	59.7	63.4	62.9	62.9	61.5	59.1	62.5	62.2	62.3
50~54세	58.3	57.4	58.1	55.8	59.8	57.7	57.7	55.2	53.0	56.8	56.0	54.9
55~59세	54.3	53.5	54.1	49.6	56.3	54.1	54.1	51.0	46.0	53.7	53.2	51.0
60~64세	45.8	45.3	46.1	40.6	49.0	45.9	45.9	45.0	38.8	47.6	47.9	45.5
65세 이상	20.6	21.5	22.8	17.9	25.0	22.7	22.7	19.9	15.1	21.7	22.5	20.3

資料: 통계청, 내부자료.

第3章 經濟危機에 따른 保育事業의 現況과 問題點

第1節 保育事業의 現況

1. 經濟危機에 따른 保育施設의 現況 變化

영유아보육법에 의하면, 우리 나라의 보육시설의 유형은 그 설립주체에 따라 국공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설로 나누어진다. 민간보육시설의 운영주체는 다시 법인, 단체, 개인으로 나뉜다. 이처럼 보육시설의 유형은 여러 가지로 분리되어 있다. 그러나 크게 보면 국공립시설 그리고 나머지 보육시설을 모두 포함하는 민간(사립)시설로 나누어 볼 수 있다.

이러한 보육시설의 분류는 정부의 재정지원 여부를 가늠하는 기준이 된다. 즉, 이들 보육시설 중 국공립시설은 정부로부터 설치비 및 운영비 지원을 받고, 법인보육시설은 운영비를 지원받고 있다. 민간보육시설의 경우에도 정부로부터 교재·교구비 및 저소득층 아동의 보육료를 지원받고 있지만, 그 수준은 아직도 낮은 실정이기 때문에 보육시설의 운영은 보육아동으로부터 수납하는 보육료에 전적으로 의존하여 이루어지고 있는 실정이다.

따라서 민간부문에 있는 개인민간보육시설과 가정보육시설 등은 공공부문에 있는 국공립 및 법인보육시설에 비해 경기변동에 상대적으로 민감한 영향을 받을 수밖에 없다.

1999년 6월말 현재 우리 나라에는 모두 18,334개소의 보육시설이

설치·운영되고 있다. 보육시설 운영주체별 구성비를 보면, 국공립보육시설은 6.9%(1,270개소), 법인보육시설은 10.8%(1,974개소), 민간(개인)보육시설이 43.0%(7,878개소), 단체보육시설이 1.5%(258개소), 직장보육시설이 1.1%(198개소), 가정(놀이방)보육시설이 36.9%(6,756개소)를 차지하고 있다. 이러한 구성비에서 나타나듯이 우리 나라는 국공립시설과 법인보육시설을 포함한 공공부문은 모두 17.7%에 불과하며, 나머지 82.3%는 민간부문에 의존하고 있어, 두 부문간에 상당한 불균형을 보이고 있다.

<表 3-1>은 IMF 경제위기를 중심으로 보육시설의 유형별 분기별 변동추이를 보여주고 있다. 이 표에서 보면, IMF 경제위기에도 불구하고 전체적인 보육시설 수는 감소하지 않고 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 1995~1997년 3개년에 걸친 보육시설확충사업에도 불구하고 보육시설에 대한 수요는 지속적으로 존재하고 있음을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

그러나 보육시설 유형별로 보면, IMF 이후 국공립보육시설의 구성비는 7.5%에서 6.9%로 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 반면, 민간(개인)보육시설은 1997년 9월 40.6%에서 1999년 6월 43.0%로 지속적인 증가추세를 보이고 있다. IMF의 경제위기 속에서 민간보육시설이 지속적으로 증가하고 있는 것은 수요에 따른 자연스러운 추세이기도 하겠지만, 1997년 민간보육시설에 대한 용자가 종료되는 시점에서 용자를 받은 보육시설 중 1998년도에 보육시설 설치를 완료하고 개원하게 된 경우가 대다수 포함되어 있다고 볼 수 있다.

<表 3-1>에서 나타난 보육시설의 변화 추이 중에서 두드러지게 눈에 띄는 것은 가정보육시설이다. 이들 시설은 IMF 초기 39.2%를 차지하던 것이 1999년 8월 현재 36.8%까지 지속적인 감소추세를 보이고 있다.

〈表 3-1〉 保育施設 類型別 變動推移

(單位: 個所, %)

구분	계	국공립	법인	단체	직장	민간 (개인)	가정 (놀이방)
1996. 6	10,787 (100.0)	1,057 (9.8)	1,150 (10.7)	52 (0.5)	107 (1.0)	3,948 (36.6)	4,473 (41.5)
1996. 12	12,098 (100.0)	1,079 (8.9)	1,280 (10.6)	69 (0.6)	117 (1.0)	4,688 (38.8)	4,865 (40.2)
1997. 3	13,315 (100.0)	1,096 (8.2)	1,455 (10.9)	85 (0.6)	132 (1.0)	5,269 (39.6)	5,278 (39.6)
1997. 6	14,045 (100.0)	1,103 (7.9)	1,526 (10.9)	103 (0.7)	149 (1.1)	5,614 (40.0)	5,559 (39.6)
1997. 9	14,627 (100.0)	1,103 (7.5)	1,535 (10.5)	127 (0.9)	153 (1.0)	5,943 (40.6)	5,741 (39.2)
1997. 12	15,375 (100.0)	1,158 (7.5)	1,674 (10.9)	150 (1.0)	158 (1.0)	6,388 (41.5)	5,882 (38.3)
1998. 3	16,584 (100.0)	1,201 (7.2)	1,815 (10.9)	177 (1.1)	165 (1.0)	6,891 (41.6)	6,335 (38.2)
1998. 6	17,127 (100.0)	1,225 (7.2)	1,867 (10.9)	201 (1.2)	171 (1.0)	7,133 (41.6)	6,530 (38.1)
1998. 9	17,305 (100.0)	1,247 (7.2)	1,906 (11.0)	217 (1.3)	181 (1.0)	7,273 (42.0)	6,481 (37.5)
1998. 12	17,605 (100.0)	1,258 (7.1)	1,927 (10.9)	227 (1.3)	184 (1.0)	7,468 (42.4)	6,541 (37.2)
1999. 3	18,097 (100.0)	1,267 (7.0)	1,970 (10.9)	235 (1.3)	196 (1.1)	7,743 (42.8)	6,686 (36.9)
1999. 6	18,334 (100.0)	1,270 (6.9)	1,974 (10.8)	258 (1.4)	198 (1.1)	7,878 (43.0)	6,756 (36.8)

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>.

소비자의 수요에 대한 의존도가 상대적으로 큰 개인민간보육시설과 가정보육시설은 모두 다른 보육시설에 비해 시장경제적인 특성이 강

하다. 그러나 많은 재원을 투자해서 설치한 어린이집을 폐쇄하는데는 상당한 결심과 시간이 소요되고, 가능하다면 어려운 시기를 극복하고 운영을 지속하는 경우가 많다. 더욱이 최근까지 개인민간보육시설은 보육시설확충계획에 따라 계획적으로 보육시설이 확충되어왔기 때문에, 민간부문의 큰 부분을 차지하고 있음에도 불구하고, 경기변동에 따라 자연스럽게 영향을 받는 민간부문의 특징을 찾는다는 한계가 있다고 볼 수 있다.

반면, 놀이방으로 불리는 이들 가정보육시설의 대부분은 시설장의 가정이나 그에 준하는 소규모 시설에 설치하기 때문에 어린이집에 비해 설치비용이 적게 소요된다. 따라서 가정보육시설은 설치 및 폐쇄가 비교적 자유롭고 경기변동 및 운영상태에 따라 민감하게 반응할 수가 있다.

<表 3-2>는 보육시설의 증감률 추이를 보여주고 있다. 이 표에서 보면, 경기변동에 따른 공공부문과 민간부문의 변화 그리고 민간부문 중 큰 비중을 차지하고 있는 개인민간보육시설과 가정보육시설의 변화 양상을 비교해 볼 수 있을 것이다.

보육시설의 전체적인 변화 추이를 보면, 시설의 유형에 관계없이 보육시설의 수는 지속적으로 증가양상을 보이고 있다. 그러나 그 증가폭은 점차로 둔화되고 있음을 볼 수 있다. 특히 가정보육시설의 경우 '98년 9월에 마이너스 증가율을 나타내고 있음을 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 이 시기는 우리 나라의 실업률과 소득 및 소비감소율이 가장 큰 시기와 일치하고 있다. 그리고 IMF 경제위기가 시작된 직후인 '97년 말과 '98년 초에 전체적으로 큰 폭의 증가추세를 보이고 있는데, 이는 '97년에 종료된 「보육시설확충3개년계획」의 영향이라고 볼 수 있다.

<表 3-2> 保育施設 增減率 推移(前分期 對比)

구분	계	국공립	법인	단체	직장	민간 (개인)	가정 (놀이방)
1996. 6	1.065	1.009	1.053	1.733	1.176	1.090	1.055
1996. 12	1.122	1.021	1.113	1.327	1.093	1.187	1.088
1997. 3	1.101	1.016	1.137	1.232	1.128	1.124	1.085
1997. 6	1.055	1.006	1.049	1.212	1.129	1.065	1.053
1997. 9	1.041	1.000	1.006	1.233	1.027	1.059	1.033
1997. 12	1.051	1.050	1.091	1.181	1.033	1.075	1.025
1998. 3	1.079	1.037	1.084	1.180	1.044	1.079	1.077
1998. 6	1.033	1.020	1.029	1.136	1.036	1.035	1.031
1998. 9	1.010	1.018	1.021	1.080	1.058	1.020	0.992
1998. 12	1.017	1.009	1.011	1.046	1.017	1.027	1.009
1999. 3	1.028	1.007	1.022	1.035	1.065	1.037	1.022
1999. 6	1.013	1.002	1.002	1.098	1.010	1.017	1.010

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>의 표를 재구성함.

이러한 사실은 <表 3-3>에서도 확인해 볼 수 있다. <表 3-3>은 분기 별로 증가된 보육시설의 유형별 구성비를 분석한 것인데, 이 표에서도 보면, '97년 4/4분기와 '98년 1/4분기에 해당하는 시기에 보육시설의 수가 각각 748개소와 1,209개소가 증가하여 양적으로 보면, 가장 많은 수의 보육시설이 확충되었다. 그리고 '98년 6월과 9월 통계를 보면, 증가추세가 급격하게 둔화되고 있음을 볼 수 있다. 이러한 수치에서도 나타나고 있는 바와 같이, 이 시기는 IMF 경제위기의 시기임에

도 불구하고 이들 보육시설의 증감추세는 정책적인 영향력이 강하게 반영되었기 때문에 경기변동에 의한 영향을 파악하는데는 한계가 있다고 판단된다.

〈表 3-3〉 分期別 增加된 保育施設의 類型別 構成比(前分期 對比)
(單位: 個所, %)

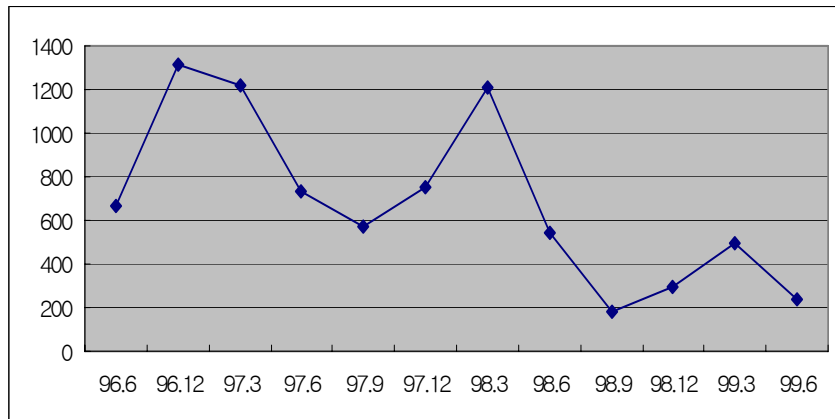
구분	계	국공립	법인	단체	직장	민간 (개인)	가정 (놀이방)
1996. 6	662 (100.0)	9 (1.4)	58 (8.8)	22 (3.3)	16 (2.4)	325 (49.1)	232 (35.0)
1996. 12	1,311 (100.0)	22 (1.7)	130 (9.9)	17 (1.3)	10 (0.8)	740 (56.4)	392 (29.9)
1997. 3	1,217 (100.0)	17 (1.4)	175 (14.4)	16 (1.3)	15 (1.2)	581 (47.7)	413 (33.9)
1997. 6	730 (100.0)	7 (1.0)	71 (9.7)	18 (2.5)	17 (2.3)	345 (47.3)	281 (38.5)
1997. 9	573 (100.0)	-	9 (1.6)	24 (4.2)	4 (0.7)	329 (57.4)	182 (31.8)
1997. 12	748 (100.0)	55 (7.4)	139 (18.6)	23 (3.1)	5 (0.7)	445 (59.5)	141 (18.9)
1998. 3	1,209 (100.0)	43 (3.6)	141 (11.7)	27 (2.2)	7 (0.6)	503 (41.6)	453 (37.5)
1998. 6	543 (100.0)	24 (4.4)	52 (9.6)	24 (4.4)	6 (1.1)	242 (44.6)	195 (35.9)
1998. 9	178 (100.0)	22 (12.4)	39 (21.9)	16 (9.0)	10 (5.6)	140 (78.7)	-49 (-27.5)
1998. 12	300 (100.0)	11 (3.7)	21 (7.0)	10 (3.3)	3 (1.0)	195 (65.0)	60 (20.0)
1999. 3	492 (100.0)	9 (1.8)	43 (8.7)	8 (1.6)	12 (2.4)	275 (55.9)	145 (29.5)
1999. 6	237 (100.0)	3 (1.3)	4 (1.7)	23 (9.7)	2 (0.8)	135 (57.0)	70 (29.5)

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>의 표를 재구성함.

각 시설 유형별 증가추세를 보면, 국공립보육시설은 뚜렷하게 증가 추세가 둔화되고 있음을 볼 수 있다. 또한 각 분기별 구성비의 경우 예를 보면, 1998년 3/4분기의 시기에 12.8%까지 구성비가 상승했으나, 이는 가정보육시설의 급격한 감소로 인하여 일시적으로 나타난 현상에 불과하다. 즉, '97년 4/4분기의 시기에 증가된 전체 보육시설 중 7.7%를 차지했던 국공립보육시설의 구성비는 점차로 감소하여 경기가 어느 정도 회복된 '99년 6월 현재 1.3%까지 감소하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 3-1] 分期別 增減된 保育施設 數의 變化 推移

(單位: 個所)



이러한 추세는 법인보육시설에서도 찾아볼 수 있다. 법인보육시설의 경우도 일관성 있게 변화하지는 않지만, 증가되는 보육시설의 수가 감소하고 있고, 분기별 구성비도 점차로 감소하여, '99년 6월 현재 1.7%에 불과한 실정이다.

반면, 개인민간보육시설은 확충사업이 종료되는 시점인 '97년 말과 '98년 초반에 각각 445개소와 503개소의 시설이 증가하여 가장 많은 시설이 이 시기에 증가되었다. 그러나 '98년 6월과 9월에는 급격하게

그 수치가 감소하다가 그 이후부터 점차적인 회복세를 보이고 있다. 앞서도 언급했던 바와 같이 개인민간보육시설은 시설을 설치하는데 비교적 많은 비용이 소요되기 때문에 경기가 가장 침체된 '98년도에는 증가가 둔화된 것으로 볼 수 있다.

그런데 가정보육시설은 개인민간보육시설과 마찬가지로 보육시설의 민간부문에서 큰 비중을 차지하고 있음에도 불구하고, 개인민간보육시설과는 차이를 나타낸다. <表 3-3>에서 보면, 가정보육시설은 IMF 경제위기가 시작되면서 즉각적인 반응을 보이고 있음을 알 수 있다. 즉, '97년 12월 통계에서 보면, 다른 유형의 보육시설들은 대체로 증가된 반면, 가정놀이방은 '97년 9월에 182개소가 증가되었고, 이 증가분은 전체 보육시설 중 31.8%를 차지하던 것이 바로 다음 분기인 '97년 12월에는 141개소가 증가되어 전체 보육시설 증가분의 18.9%에 해당하고 있다. 그러나 특기할 만한 사실은 바로 다음 분기인 '98년 3월 통계를 보면, 453개의 보육시설이 증가되었고, 이 증가분은 IMF 이후 가장 높은 구성비(37.5%)를 차지하고 있음을 볼 수 있다. 그리고 '98년 9월 통계에서 보면, 전체 보육시설의 증감추세 중 유일하게 보육시설의 수가 감소되었다.

IMF 이후 가정보육시설의 변화 추이에서 나타나는 이러한 일련의 과정을 통해서 볼 때, 다른 유형의 보육시설에 비해 철저하게 시장경제에 맡겨져 있는 가정보육시설이 얼마나 경기변동에 민감하게 반응하고 있는가를 다시 한번 확인할 수 있다. 즉, 가정보육시설은 주로 영아를 보육하고, 보육아동수가 소규모이기 때문에 IMF 경제위기 직후 자녀를 가정보육시설에 위탁한 가정이 심리적 부담감으로 인해 시설보육을 중단함에 따라, 일정 규모의 보육아동 수를 유지하지 못하는 보육시설이 결국 폐원된 것으로 판단된다.

그러나 IMF 경제위기가 진행되면서 이들 가정보육시설이 일시적으

로 급박하게 증가된 데는 몇 가지 원인이 있다고 판단된다. 먼저, 경제위기로 인한 긴장감으로 일자리를 찾게 되는 여성의 수요가 증가되었다는 것이다. 또한 가정보육시설은 운영자의 자격요건이 까다롭지 않고 시설의 설치·폐쇄가 비교적 수월하며, 더욱이 운영자의 가정에 설치가 가능하기 때문에 가계보조를 위해 일자리를 찾는 여성이 하나의 소득원으로서 가정보육시설을 개원하게 된 것도 또 다른 원인으로 지적될 수 있다. 그러나 우리 나라 가구의 소득과 소비지출율이 가장 많이 감소하고 여성실업률이 상승된 '98년 중반 이후의 시기에 이르러서는 일시적으로 증가했던 이들 가정보육시설들은 보육에 대한 수요 감소와 그로 인한 운영난 등으로 급격한 감소를 맞이한 것으로 보인다. 이러한 사실은 보육아동 수의 변화 추이를 통해서 확인해 볼 수 있을 것이다.

2. 經濟危機에 따른 保育兒童 現況

영유아보육법에 의한 보육대상은 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 직접 보육하기 어려운 아동으로서 보호자가 위탁하는 아동(법 제1조 및 제16조)을 말한다. 그리고 생활보호대상자의 자녀, 모자복지법 제5조 및 동법 시행규칙 제3조의 규정에 의거 보호대상자로 선정된 모자가정과 부자가정 보호 및 지원지침(복지부)에 의한 부자가정의 자녀, 저소득층 보육료 지원 대상 아동 중 기타 저소득층 아동, 맞벌이 가정 및 편부모 가정 등 기타 결손가정의 자녀, 기타 일반주민의 자녀 중 보훈가족·장애인 등의 가정의 자녀를 우선적으로 입소시키도록 하고 있다. 특히 이들 저소득층 아동에 대한 보육기피를 방지할 것을 목적으로 국공립시설 및 비영리법인이 설치한 민간보육시설 등 정부지원시설에 대해서는 이들에 대한 보육을 의무적으로

담당하도록 하고 있다. 또한 국공립보육시설 및 비영리법인 시설이 설치되어 있지 않는 지역에 대해서는 민간 및 가정보육시설에 대하여도 저소득층 아동을 보육하도록 지도하고 있다.

이처럼 우리 나라의 경우 저소득층 아동에 대한 보육에 대해서는 국가가 책임을 지고 있다. 그리고 최근에는 취학전 아동에 대한 무상 보육이 농어촌 및 저소득층 아동을 시작으로 단계적으로 추진되고 있어 아동보육에 대한 국가 책임이 확대되고 있다. 그러나 정부의 이러한 지원은 아직도 법정저소득층 가정의 아동에 한정되어 있어, 한계 계층 및 갑작스럽게 경제적 위기를 맞이한 가정의 경우에 있어서 부모의 취업으로 인한 자녀보육은 여전히 해결하기 어려운 문제로 남게 된다. 왜냐하면, 수익자 부담을 원칙으로 하는 우리 나라의 보육료는 아직도 가정경제에 어려움을 주는 수준이고 특히 대다수의 기혼 여성 취업이 생계유지차원에서 이루어지고 있다고 볼 때, 경제적으로 어려운 취업모 가정에게 있어서 자녀보육비용이 부담으로 작용할 수 밖에 없다.

IMF 이후 보육아동수의 변화추이는 이러한 경제적 어려움이 보육 수요에 미치는 영향을 보여준다. <表 3-4>는 IMF 전후의 보육아동수 변화추이를 시설유형별로 보여주고 있다. 먼저 전체적인 보육아동수는 지속적으로 증가하고 있음을 볼 수 있다. 즉, 1996년 6월 364,026 명의 보육아동 수는 3년 이후인 1999년 6월 현재 611,532명으로 현저한 증가를 이루었다. 이를 시설유형별로 보면, 1999년 6월 현재 전체 보육아동 중 23.0% 아동에 대한 보육을 담당하던 국공립시설은 1999년 6월에는 15.8%의 아동을 보육하는 것으로 나타나, 국가에 의한 보육의 비중이 지속적으로 감소해 왔음을 알 수 있다.

<表 3-4> 保育兒童數 變化推移

(單位: 名)

구분	계	국공립	법인	단체	직장	민간 (개인)	가정 (놀이방)
1996. 6	364,026 (100.0)	83,860 (23.0)	93,404 (25.7)	2,199 (0.6)	3,300 (0.9)	128,861 (35.4)	52,402 (14.4)
1996. 12	403,001 (100.0)	85,121 (21.1)	99,119 (24.6)	2,735 (0.7)	3,596 (0.9)	153,990 (38.2)	58,440 (14.5)
1997. 3	456,664 (100.0)	86,560 (19.0)	111,922 (24.5)	3,617 (0.8)	4,251 (0.9)	186,438 (40.8)	63,876 (14.0)
1997. 6	483,963 (100.0)	87,488 (18.1)	117,886 (24.4)	4,521 (0.9)	4,723 (1.0)	201,772 (41.7)	67,273 (13.9)
1997. 9	504,371 (100.0)	88,894 (17.6)	120,259 (23.8)	5,828 (1.2)	5,108 (1.0)	215,224 (42.7)	69,058 (13.7)
1997. 12	520,959 (100.0)	89,002 (17.1)	123,567 (23.7)	6,727 (1.3)	5,245 (1.0)	227,951 (43.8)	68,467 (13.1)
1998. 3	527,017 (100.0)	86,731 (16.5)	135,395 (25.7)	7,503 (1.4)	5,422 (1.0)	228,654 (43.4)	63,312 (12.0)
1998. 6	546,457 (100.0)	90,880 (16.6)	140,229 (25.7)	8,613 (1.6)	5,462 (1.0)	239,515 (43.8)	61,758 (11.3)
1998. 9	550,931 (100.0)	92,323 (16.8)	140,855 (25.6)	9,114 (1.7)	9,183 (1.7)	242,633 (44.0)	56,823 (10.3)
1998. 12	556,957 (100.0)	91,260 (16.4)	141,616 (25.4)	9,290 (1.7)	5,823 (1.0)	250,900 (45.0)	58,068 (10.4)
1999. 3	587,685 (100.0)	93,144 (15.8)	145,395 (24.7)	10,154 (1.7)	6,411 (1.1)	268,249 (45.6)	64,342 (10.9)
1999. 6	611,532 (100.0)	96,808 (15.8)	151,601 (24.8)	11,290 (1.8)	6,717 (1.1)	280,843 (45.9)	64,273 (10.5)

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>의 표를 재구성함.

국공립보육시설 보육아동수의 구성비가 이처럼 감소했음에도 불구하고 민간개인보육시설을 이용하는 보육아동수는 1996년 6월 35.4%에서 1999년 6월 45.9%로 그 구성비가 가장 크게 증가되었다. 구체적인 보육아동수를 보면, IMF이전인 1996년 6월 통계로 보면, 128,861명의

아동이 민간개인보육시설을 이용하고 있는 것으로 나타났는데, 이 수치는 IMF를 거치는 동안에도 감소하지 않고, 지속적으로 증가하여, 1999년 6월 현재, 모두 280,843명의 아동이 민간개인보육시설을 이용하는 것으로 나타나, 3년의 기간동안 2배 이상의 아동이 증가하였다.

이처럼 민간개인보육시설의 이용아동의 수가 증가하는 그동안 정부의 보육시설확충사업의 민간보육시설이 양적으로 확충됨에 따른 자연스러운 증가라고 볼 수 있다. 그러나 IMF라는 경제위기로 인한 가정경제의 어려움에도 불구하고 국공립시설 이용아동의 증가에 비해 이들 민간개인보육시설의 보육아동수가 증가한 이유는 다음과 같이 생각해 볼 수 있을 것 같다.

원칙적으로 국공립보육시설에서 수납하는 보육료는 민간보육시설에 비해 낮게 책정되어 주로 저소득층 아동이 이용할 수 있도록 하고 있다. 그러나 IMF 시기의 보육시설간 경쟁 및 가정경제의 어려움으로 인한 보육시설 이용아동수가 감소하면서 민간보육시설에서 국공립보육시설의 보육료 109,000원보다도 낮은 보육료를 수납하는 상황이 나타나게 되었다. 즉, 민간보육시설은 정부의 지원이 거의 없기 때문에, 많은 재원을 투자하여 설치한 보육시설을 운영할 수 있는 보육아동수를 확보하기 위해서는 자연스럽게 보육료단가를 낮추고 아동수를 늘리는 대응방식이 현실적으로 적합한 판단이었던 것이다.

그러나 동일한 민간보육시설임에도 불구하고, 가정보육시설을 이용하는 아동의 구성비는 1996년 6월 14.4%였던 것이 IMF를 겪으면서 지속적으로 감소하여 1999년 6월에는 10.5%를 차지하고 있다. 물론 1999년 6월 현재 가정보육시설 이용아동수는 모두 64,273명으로 IMF 이전인 1996년 6월에 52,402명에 비해 증가하였다. 그러나 다른 유형의 보육시설 이용아동수가 꾸준한 증가추세를 보인 반면, 가정보육시

설의 경우는 IMF가 시작된 1997년 마지막 분기인 12월 현재 시설 이용아동수가 68,467명인 것으로 나타났는데, 이는 바로 이전 분기인 1997년 9월 현재 69,058명에 비해 아동수가 감소한 수치이다. 이러한 감소추세는 IMF 기간동안 지속적으로 나타나, 1998년 3월에는 63,312명, 다음 분기인 6월에는 61,758명, 9월에는 56,823명으로 IMF 이전수준으로 감소하고 있음을 볼 수 있다.

이는 가정보육시설의 경우, 유아보다는 주로 영아를 보육하는 소규모 시설의 성격을 가지고 있기 때문에 1명의 보육아동으로부터 수납하는 단가가 기관형태의 보육시설에 비해 높다. 따라서 이들 보육시설의 보육료는 이용자에게 부담이 될 수밖에 없다. 기관보육시설에서는 이용아동수를 늘리기 위한 방법으로 보육단가를 낮출 수 있으나, 가정보육시설의 경우는 시설의 규모나 수요를 고려해 볼 때, 아동수 확보에 한계가 있기 때문에, 보육단가를 낮출 경우, 시설운영자체가 불가능할 수가 있다. 즉, IMF 시기의 가정보육시설 이용아동수의 감소추세는 가정의 경제적 상황에 비해 높은 보육료와 운영가능한 보육료 수납이 어려운 보육시설은 폐원 등으로 설명될 수 있다.

<表 3-5>는 전분기 대비 보육시설 유형별 보육아동수의 변동률을 보여주고 있다. 표에서 보면 1996년부터 보육아동수는 지속적으로 증가해 왔다.

전체적인 보육아동수는 1997년 3월 현재 전분기 대비 1.133배가 증가하여 가장 많은 증가율을 보였는데, 이후로 이러한 증가추세는 점차로 둔화되기 시작한다. 즉, 1997년 6월 1.060, 9월 1.042, 12월 1.033으로 1997년 한 해 동안 증가추세는 지속적으로 둔화되었고, 이러한 추세는 1998년 한 해에는 보육아동수의 증가추세가 가장 낮게 나타나고 있다. 그리하여 1998년 9월에는 1.008배로 이전분기에 비해 거의

정체되고 있음을 볼 수 있다.

〈表 3-5〉 保育施設類型別 保育兒童數 變動率(前分期 對比)

구분	계	국공립	법인	단체	직장	민간 (개인)	가정 (놀이방)
1996. 12	1.107	1.015	1.061	1.244	1.090	1.195	1.115
1997. 3	1.133	1.017	1.129	1.322	1.182	1.211	1.093
1997. 6	1.060	1.011	1.053	1.250	1.111	1.082	1.053
1997. 9	1.042	1.016	1.020	1.289	1.082	1.067	1.027
1997. 12	1.033	1.001	1.028	1.154	1.027	1.059	0.991
1998. 3	1.012	0.974	1.096	1.115	1.034	1.003	0.925
1998. 6	1.037	1.048	1.036	1.148	1.007	1.047	0.975
1998. 9	1.008	1.016	1.004	1.058	1.681	1.013	0.920
1998. 12	1.011	0.988	1.005	1.019	0.595	1.034	1.022
1999. 3	1.055	1.021	1.027	1.093	1.101	1.069	1.108
1999. 6	1.041	1.039	1.043	1.112	1.048	1.047	0.999

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>의 표를 재구성함.

이를 시설유형별로 보면, 국공립보육시설 이용아동수는 1998년 3월과 1998년 12월 2회동안 전분기에 비해 오히려 감소한 것으로 나타났다. 비교적 양호한 시설의 규모나 설비 등 물리적인 여건과 저렴한 보육료에도 불구하고 국공립보육시설 이용아동이 이처럼 감소한 것은 전반적인 가정경제의 어려움에 근본적인 원인이 있을 것이다. 그러나 다른 측면으로 보면, 앞서 지적한 국공립시설의 유리한 조건은 보육시설확충사업과 IMF 경제위기로 인해 매력을 잃게 되었다고 볼 수 있다. 즉, 보육

시설확충사업으로 국공립시설에 비해 시설과 설비의 상태가 좋은 대규모의 민간보육시설이 대다수 설립되었고, 이러한 보육시설들이 IMF 경제위기로 인해 운영에 어려움을 겪으면서 정부지원을 받는 국공립 시설에 비해서도 낮은 보육료를 수납하게 되었다는 것이다.

IMF 이후 나타난 이러한 보육사업의 현실은 다음과 같은 점을 시사하고 있다. 즉, 우선적으로 저소득층 아동을 위해 설립된 국공립보육시설이 오히려 경제위기로 인해 어려운 가정의 보육문제를 해결하는데 있어서 제기능을 발휘하지 못하고 있다는 것이다. 민간보육시설의 보육료가 낮아지면서 정부지원을 받지 않는 한계 계층의 자녀들은 국공립보육시설보다는 민간보육시설을 이용하게 되고, 국공립보육시설은 오히려 일반가정의 자녀들이 이용하게 되는 현상이 발생하고 있는 것이 경제위기 시기의 우리 나라 보육사업의 현실이다.

그러나 보육시설 이용자의 입장에서 보면, 경제위기로 형성된 저렴한 보육 시장이 오히려 긍정적으로 여겨질 수도 있다. 그러나 저렴한 보육료는 대체로 질낮은 보육서비스로 결과할 수 있다는 문제를 간과해서는 안될 것이다.

이처럼 경제위기로 인해 나타나고 있는 보육사업의 현실은 우리의 아이들을 건전한 보육을 담당하는 사업에 적은 수의 공공부문과 대규모의 민간부문이 자리잡고 있는 우리 나라의 보육제도의 구조에 1차원인 원인이 있다고 보여진다. 즉, 보육사업이 사회복지사업임에도 불구하고 시장의 변동은 보육시설의 민간부문에 즉각적인 영향을 미치고 이러한 영향을 받은 대규모의 민간부문에 의해 공공부문인 국공립시설이 영향을 받게 되는 것이다. 시설간 경쟁을 유도함으로써 자연스러운 서비스 수준의 발전을 유도한다는 측면에서 민간부문의 존재는 긍정적인 역할을 가지고 있다. 그러나 우리 나라와 같이 전체 보육시설의 80% 정도를 민간 부문이 차지하고 있는 보육시설의 구조 속에

서 앞서 지적한 긍정적인 역할을 기대하는 데는 한계가 있다. 그리고 극단적인 경기변동의 시기인 IMF를 보내면서 우리는 그러한 한계를 확인하고 있는 것이다.

이상의 여러 가지 문제에도 불구하고 그나마 시설의 선택의 폭이 넓은 유아를 둔 가정의 경우, 민간보육시설의 보육료 덤핑은 부모의 취업상태를 유지하고 가정경제의 어려움을 조금이나마 덜어준다는 측면에서 긍정적인 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

그러나 영아기의 자녀를 두고 있는 가정의 경우에는 IMF로 인해 보육시설 선택에 많은 문제를 가지고 있다. 앞의 <表 3-4>에서 이미 살펴본 바와 같이 <表 3-5>에서 보면, 가정보육시설 이용아동수는 1997년 마지막 분기부터 감소하기 시작하여, 1998년 한해 동안 지속적으로 감소하고 있다. 이러한 현상이 나타날 수밖에 없는 가정보육시설의 구조에 대해서는 이미 앞에서 논의하였다. 즉, 가정보육시설은 유아보육에 비해 높은 보육료, 보육아동수가 많은 기관보육처럼 보육료 덤핑을 하기 어려운 구조, 비교적 자유롭게 설치·폐쇄할 수 있는 조건 등을 갖추고 있고, 이러한 구조가 가정보육시설에 대해서는 운영에 민감한 영향을 미치고, 경제위기의 시기에 영아기의 자녀를 둔 가정에 대해서는 보육자 선택에 어려움을 가중시키는 것이다.

다음의 <表 3-6>은 IMF 전후의 각 분기별 증감된 보육아동수의 시설유형별 구성비를 보여 주고 있다. 표에서 보는 바와 같이 보육아동수는 IMF 이전인 1996년부터 1997년 상반기에 가장 크게 증가하였다. 이러한 추세는 1997년부터 큰 폭으로 감소하여 보육아동수의 증가폭은 1998년 3월 6,058명, 6월 4,474명, 12월 6,026명에 불과하였다. [그림 3-2]를 보면 이 시기의 보육아동수의 증가폭의 현저한 감소추이를 확인해 볼 수 있을 것이다.

<表 3-6> 分期別 保育兒童의 增減 推移('97年 6月 基準)

(單位: 個所, %)

구분	계	국공립	법인	단체	직장	민간 (개인)	가정 (놀이방)
1996. 12	38,975 (100.0)	1,261 (3.2)	5,715 (14.7)	536 (1.4)	296 (0.8)	25,129 (64.5)	6,038 (15.5)
1997. 3	53,663 (100.0)	1,439 (2.7)	12,803 (23.9)	882 (1.6)	655 (1.2)	32,448 (60.5)	5,436 (10.1)
1997. 6	27,299 (100.0)	928 (3.4)	5,964 (21.8)	904 (3.3)	472 (1.7)	15,334 (56.2)	3,397 (12.4)
1997. 9	20,408 (100.0)	1,406 (5.3)	2,373 (11.6)	1,307 (6.4)	3,850 (18.9)	13,452 (65.9)	1,785 (8.7)
1997. 12	16,588 (100.0)	108 (0.7)	3,308 (19.9)	899 (5.4)	137 (0.8)	12,727 (76.7)	-591 (-3.6)
1998. 3	6,058 (100.0)	-2,271 (-37.4)	11,828 (194.9)	776 (12.8)	177 (2.9)	703 (11.6)	-5,155 (-84.9)
1998. 6	19,440 (100.0)	4,149 (21.3)	4,834 (24.8)	1,110 (5.7)	40 (0.2)	10,861 (55.8)	-1,554 (-8.0)
1998. 9	4,474 (100.0)	1,443 (32.3)	626 (14.0)	501 (11.2)	3,721 (83.2)	3,118 (69.7)	-4,935 (-110.3)
1998. 12	6,026 (100.0)	-763 (-12.7)	761 (12.6)	176 (2.9)	-3,360 (-55.8)	8,267 (137.2)	1,245 (20.7)
1999. 3	30,728 (100.0)	1,884 (6.1)	3,779 (12.3)	864 (2.8)	588 (1.9)	17,349 (56.5)	6,274 (20.4)
1999. 6	23,847 (100.0)	36,640 (153.6)	6,206 (26.0)	1,136 (4.8)	306 (1.3)	12,594 (52.8)	-69 (-0.3)

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>의 표를 재구성함.

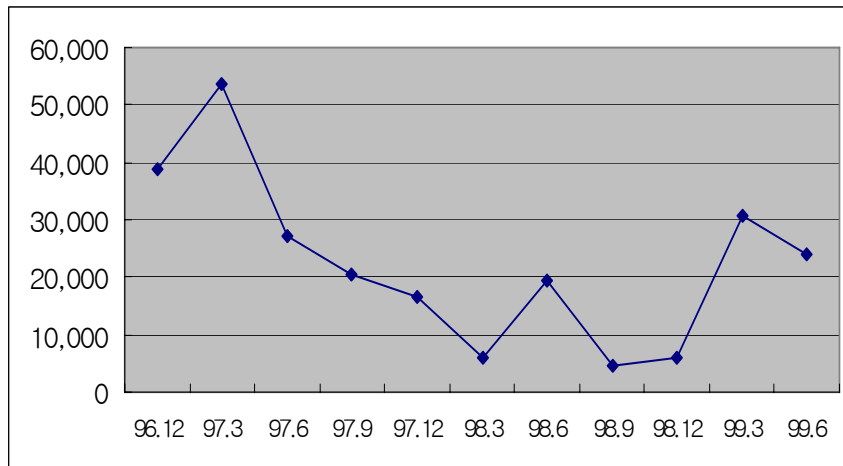
이처럼 보육아동수의 증가폭이 감소추이를 시설유형별로 보면, 그 원인을 이해할 수 있을 것이다. 즉, 대부분의 보육시설을 이용하는 아

동수는 그 증가폭의 차이는 있지만, 대체로 조금이라도 증가하고 있음을 볼 수 있는데, 가정보육시설의 경우를 보면, 1997년 12월 부터는 마이너스 증가율, 즉 1998년 9월까지 이용아동수가 감소하고 있음을 볼 수 있다.

각 분기별 증가된 보육아동수를 시설유형별 구성비로 비교해 보면, 전체적인 보육아동수의 증감추이가 주로 가정보육시설 이용아동수에 의해 영향을 받고 있음을 알 수 있다. 이는 유아중심으로 운영되는 어린이집을 위주로 발전하고 영아를 주로 보육하는 가정보육시설에 대해서는 제도화가 미흡한 우리 나라 보육제도의 실효를 보여주는 것이라 생각된다.

[그림 3-2] 分期別 增減된 保育兒童 數의 變化 推移

(單位: 名)



이상에서 IMF 경제위기 전후의 우리 나라 보육시설 이용아동의 변화 추이 및 특성을 살펴보았다. 경기 변동 및 가정 경제의 어려움은 기혼여성의 취업동기를 더욱 자극한다. 그런데 경기 변동에 민감한

민간부문의 규모가 큰 우리 나라의 保育事業은 保育이 필요한 가정의 욕구와 더불어 保育事業을 실시하는 시설의 운영기반에도 많은 혼란과 어려움을 야기하고 있다. 그리하여 국공립 시설보다 민간보육시설의 保育료가 낮게 책정되는 역진적인 현상도 발생하고 있으며, 영유아기의 자녀를 둔 가정의 욕구를 제대로 충족시키는데는 여러 가지 어려운 여건을 발생시키고 있다. 물론 IMF 이후 정부에서는 실업자 가정 및 한계 계층에 자녀 保育료를 감면해 주는 등의 조치를 취하기도 했다. 그러나 保育事業의 기반을 확고히 하기 위해서는 이러한 일시적인 조치보다는 保育이 필요한 가정은 누구나 자신의 능력에 맞게 질 좋은 保育서비스를 이용할 수 있고, 保育시설은 이러한 서비스를 아동에게 충분히 제공할 수 있는 제도적인 기반을 마련하는 것이 선행되어야 할 것이다.

第 2 節 保育事業의 問題點

지금까지 IMF 경제위기를 기점으로 保育시설과 保育아동의 변화추이를 살펴보았다. 이제 IMF 이후 보다 크게 부각되고 있는 우리 나라 保育事業의 문제점을 살펴보도록 하겠다.

1. 民間部門의 擴大

현황에서 살펴 본 바와 같이 保育시설은 공공부문보다는 민간부문에서 보다 급속히 확대되어 왔다. 국공립 및 법인보육시설을 포함한 공공보육시설은 1994년 65.6%의 점유율을 보여 민간보육시설보다 많은 아동을 保育하고 있었으나, 1999년 6월에는 그 비율이 40.6%로 줄어들어 保育아동의 점유율 면에서도 민간보육시설이 앞서게 되었다.

이러한 사실은 정부의 재정부담의 한계로 인하여 공공부문의 증가 보다는 민간부문이 보다 빠른 속도로 증가함으로써 민간의 책임 및 역할이 증대되고 있다는 사실을 나타내는 것이다.

따라서 보육서비스의 공공성이 강조되는 있는 현 시점에서 민간부문의 지나친 확대는 보육서비스를 시장 원리에 맡기는 현상을 초래할 것으로 우려된다.

보육의 상품화는 계층간의 불평등, 보육서비스의 질에 대한 관리의 어려움, 보육서비스에 대한 접근성 부족 등의 문제를 초래할 우려가 있으므로 지속적인 공공보육시설의 확충, 정부의 재정지원의 확대 등을 통해 보육서비스가 부담가능하며(affordability), 접근가능(accessibility)하고, 질 높은(high quality) 서비스를 차별없이 받을 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 現員率의 減少

보육시설이 운영의 어려움을 겪는 원인은 IMF 이후의 보육수요 증가율의 둔화, 보육시설의 난립, 학원, 유치원, 선교원 등 유사 보육시설의 증가 등으로 정원 대비 현원율이 현저하게 떨어지고, 또한 보육수요와 공급의 불균형 속에서 타 시설과의 경쟁에 따른 표준 보육단가에 훨씬 미치지 못하는 낮은 보육료를 책정하여 받게됨으로써 어려움이 가중된 것으로 볼 수 있다.

사실 보육아동의 절대수는 IMF 기간 동안에도 줄어들지는 않았다. 그러므로 IMF 이후의 보육시설의 전반적인 어려움은 보육수요의 절대 감소보다는 보육시설의 증가로 수요보다는 공급이 큰 폭으로 증가했기 때문인 것으로 풀이할 수 있다.

보육시설 이외에 보육 기능을 하는 유치원, 병설유치원, 스포츠교실, 속셈학원 등의 난립 또한 중요한 요인이 되고 있다.

〈表 3-7〉 前分期對比 保育兒童數 및 施設數 增減 推移

(單位: %)

연월	1997.12	1998.3	1998.6	1998.9	1998.12	1999.3	1999.6
보육시설수	5.1	7.9	3.3	1.0	1.7	2.8	1.3
보육아동수	3.3	1.5	3.3	0.8	1.1	5.5	4.1

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>.

보육수요와 공급의 불균형은 유사 보육시설과의 경쟁으로 인하여 보육아동 정원 대비 현원율과 보육시설당 아동수의 감소현상을 보이고 있다.

〈表 3-8〉 保育施設當 保育兒童數 變化 推移

(單位: %)

구분	1997.9	1997.12	1998.3	1998.6	1998.9	1998.12	1999.3	1999.6
보육시설수	34.5	33.9	31.9	31.9	31.8	31.6	32.5	33.4

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>.

〈表 3-9〉 保育施設 定員 및 現員 推移

(單位: 個所, 名, %)

년월	시설수	정원(A)	현원(B)	현원율(B/A)
1997. 12	15,375	597,050	520,959	87.3
1998. 6	17,127	676,030	546,477	80.8
1998. 12	17,605	712,350	556,957	78.2
1999. 6	18,334	749,636	611,532	81.6

資料: 각 시·도 조사 자료임.

보육시설당 아동수는 경제위기의 영향이 아직 미치지 않은 '97년 9월말 현재 34.5명에서 경제위기가 닥친 1997년말에는 33.9명으로 감소하였으며, 1998년에는 지속적인 감소현상을 보여 1998년말 31.6명까지 감소하였다. 이후 경기호전의 영향으로 보육시설당 아동수는 회복되는 추세에 있다.

한편, 정부가 보육시설확충 3개년계획의 일환으로 추진한 바 있는 보육시설에 대한 융자금을 받은 용자시설의 경우 IMF 경제위기의 영향을 보다 직접적으로 받고 있는 것으로 나타났으며, 운영상의 어려움으로 이자 및 원금을 연체하는 시설이 다수 나타나고 있으며, 일부 시설의 경우 경매에까지 달한 경우도 있다.

1998년 6월 현재 전체 보육시설의 현원률은 80.8%인데 비하여 용자보육시설의 현원율은 72.5%에 불과한 실정이다.

〈表 3-10〉 保育施設의 定員 및 現員('98年 6月 現在)

(單位: 個所, 名, %)

보육시설	시설수	인가정원(A)	보육현원(B)	현원율(A/B)
전체 보육시설(A)	17,127	676,030	546,477	80.8

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>.

복지부, 내부자료, 1999.

특히, 경영난으로 연체 및 경매와 관련된 용자보육시설의 현원율은 정상적으로 이자를 내고 있는 시설에 비하여 낮은 현원율을 보이고 있다. 융자금에 대한 이자를 정상적으로 납입하고 있는 시설은 99년 6월 현재 현원율이 85%인 것으로 나타나고 있지만, 경매완료 및 경매 중인 시설은 70% 미만으로 조사되었다.

3. 낮은 保育料

보육시설간의 경쟁이 치열하여 보육시설은 정부가 고시하고 있는 표준보육단가에도 미치지 못하는 보육료를 받고 있다. 보육료는 1999년에 들어와서도 더 떨어진 것으로 조사되었다. 민간보육시설 보육단가 대비 1999년도 보육료를 비교해 보면 2세미만아 및 2세아는 60% 미만이고 단지 3세아 이상만이 80%가 넘는 보육료를 받고 있다.

따라서 현원율이 최근 회복되고 있음에도 불구하고 보육료 징수율이 낮아 시설의 운영개선에는 큰 도움이 되지 못하고 있는 실정이다.

낮은 보육료는 수요와 공급의 부조화에 의한 경쟁이 주 원인이겠으나 한편으로는 종일제가 아닌 반일제나 오전반 아동의 증가에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 보육이 주로 취업모의 아동을 보육한다는 대리적인 관점에서 추진되어 왔고 표준보육단가도 종일제 아동에 준하여 제시되고 있다.

그러나 보육시설 이용 아동의 상당수가 반드시 종일제를 할 필요가 없는 전업주부의 아동이다. 통계청의 사회통계조사 결과(통계청, 1999)에 의하면 보육시설 이용 아동의 모 중 현재 취업중인 비율은 61.5%이고 육아, 가사 등 전업 주부인 경우도 35.9%에 이르는 것으로 조사되었다(表 3-11 참조).

〈表 3-11〉 保育施設 利用兒童 母의 活動 現況

(單位: 名, %)

구분	취업	실업	육아	가사	통학/기타	계
실수	344,131	11,772	153,805	46,519	2,989	559,217
비율	61.5	2.1	27.5	8.4	0.5	100.0

資料: 통계청, 사회통계조사 결과, 1999.

또한 취업모의 상당수가 시간제 취업이다. 경제활동인구 여부의 기준이 주 1시간 이상의 취업을 기준으로 하고 있기 때문에 상당수의 취업모 아동도 반일제를 이용하는 경우가 적지 않다. 따라서 반일제 보육아동의 경우에는 대부분의 보육시설에서 보육료를 낮추어 줄 수밖에 없을 것이다⁵⁾.

유자보육시설을 대상으로 실시한 조사에 의하면 2세 미만아 및 2세아의 보육료는 민간보육단가는 물론, 정부지원시설의 標準保育單價에도 미치지 못하는 보육료를 받고 있었으며, 3세아의 경우가 정부지원시설 단가에 해당되는 수준의 보육료를 받는 것으로 조사되었다..

〈表 3-12〉 最近 2年間 保育料 變動 推移

(單位: 원, %, 個所)

구분	'97. 6	'97. 12	'98. 6	'98. 12	'99. 6
2세 미만	201,000(66.1)	198,000(65.0)	190,300(62.6)	184,100(60.6)	178,700(58.8)
2세	163,900(66.4)	161,500(65.4)	153,600(62.2)	148,900(60.3)	143,000(57.9)
3세 이상	127,500(86.1)	127,800(86.4)	123,000(83.1)	124,500(84.1)	118,500(80.1)
조사대상 시설수	110	119	147	155	177

註: ()는 민간보육시설 표준보육단가에 대한 비율임.
資料: 한국보건사회연구원 유자보육시설실태조사 결과임.

4. 保育施設의 地域的 不均衡

도시 및 농촌의 보육시설 분포를 보면, 보육시설이 지역적으로 도시지역, 특히 중소도시에 편중되어 있다.

5) 일부 국공립보육시설 등에서는 반일제 아동에게도 종일제 보육료를 받고 있는 곳도 있다.

보육아동 수요자의 비율이 군 지역이 12.8%인데 비하여 군 소재 보육시설 보육아동 정원은 전체 보육아동정원의 10.8%이다.

전국의 3,587개의 읍·면·동 중에서 보육시설이 없는 동은 809개소로 22.5%이고, 유치원도 없고 보육시설도 없는 동은 60개소로 1.7%인 것으로 나타났다.

〈表 3-13〉 都市 農漁村 保育施設 定員 및 保育需要

(單位: 名, %)

구 분	전체	대도시	중소도시	읍·면지역
보육아동정원 백분율	682,256 (100.0)	315,961 (46.3)	292,606 (42.9)	73,689 (10.8)
보육수요아동추계 백분율	798,946 (100.0)	377,814 (47.3)	318,392 (39.9)	102,740 (12.8)

註: 보육아동정원은 복지부 내부자료이고, 보육아동수요는 대리적 희망보육수요로 여성수, 여성의 취업률, 취업여성의 아동보육 희망률(65.7%)을 곱하여 산출한 것임.

1998년 6월 현재 보육대상 아동 가정의 생활수준별 보육서비스를 받고 있는 아동의 분포를 보면, 총 아동 546,000명중 무료인 법정 저소득층 아동은 2.9%이고, 반액감면대상아동은 18.0%, 한시적 생활보호대상 아동은 0.2%이었다.

〈表 3-14〉 地域規模別 兒童家庭의 生活水準

(單位: 名, %)

구 분	법정 저소득층	기타 저소득층	한시적 생활보호	일반가정 아동	합계
특별지구	1.9	7.0	-	91.1	109,328(100.0)
광역시구	3.7	17.0	0.2	79.0	140,563(100.0)
시 단 위	2.8	21.2	0.4	75.6	230,973(100.0)
군 단 위	3.6	44.0	-	52.4	65,202(100.0)
합 계	2.9	18.0	0.2	78.9	546,066(100.0)

資料: 보건복지부 내부자료

5. 特殊保育의 未洽

일반적으로 보육수요를 추정해 보면 영아나 유아의 보육서비스에 대한 부모의 요구도는 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있으나, 주로 유아보육이 중심이 되어 확충되어 왔으며, 영아보육의 확충은 미흡한 실정이다.

〈表 3-15〉 '99年度 年齡別 保育率 推計

(單位: 千名, %)

연령	계	0~1세	2세	3~5세
아동수	4,293	1,427	716	2,150
보육대상(A)	1,920	638	320	962
보육수요(B)	1,083	360	181	542
보육현원(C)	612	37	88	487
보육대상대비 보육률(C/A)	31.9	5.8	27.5	50.6
보육수요대비 보육률(C/B)	56.5	10.3	48.7	89.8

註: 보육대상: 아동수×여성경제활동참가율(52.8%)×적생아율(84.7%)

보육수요: 보육대상×보육요구비율(56.4%)

이는 영아보육이 유아보육에 비해 반편성부터 절반 수준에 불과할 뿐만 아니라 보육료, 소요인력 등의 측면에서도 상대적으로 불리한 입장에 있기 때문이다.

보육수요대비 보육률을 보면 3~5세 유아의 경우 동 비율이 89.8%로서 어느 정도 보육수요에 부응하는 수준에 있지만, 0~1세의 영아의 경우 보육률이 10.3%에 불과하여 영아보육이 미흡하며, 따라서 이에 대한 집중 투자가 요구되고 있다.

〈表 3-16〉 嬰兒·障兒保育 現況('99年 現在)

(單位: 名)

구 분	보육대상	'99년 현재	
		시설수	아동수
영 아	956,000명	43개소	1,318명
장애아	8,160명	41개소	1,414명

資料: 보건복지부, 내부자료, 1999.

장애아 보육시설 역시 설치가 미흡한 실정이다. 한 연구(장애우권의 문제연구소, 1993)에 의하면 3~5세 장애아는 약 49,500명에 이른다고 추정하고 있고, 0~2세까지를 포함하면 그 수는 약 10만명이 넘을 것으로 추정(표갑수, 1994)하고 있어 이러한 1,414명의 장애아 보육현황은 우리 나라의 장애아 보육서비스 제공이 매우 미흡함을 나타내고 있다.

第 4 章 政府의 民間保育施設 融資事業과 示唆點

1995~1997년의 보육시설확충3개년계획을 적극적으로 지원하기 위하여 추진된 보육시설에 대한 융자사업은 급속하게 증대된 보육수요에 부응하여 우리 나라 보육시설의 양적 확충을 도모하는데 있어서 큰 성과를 거두었다. 그러나 융자사업이 종료되는 1997년 하반기에 시작된 IMF 경제위기로 인하여, 개인자산과 국민연금기금을 통한 융자금을 재원으로 하여 설립된 많은 보육시설들이 상당한 경제적 어려움에 처하게 되었다.

그 이유를 몇 가지 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 융자사업 실시 당시 시중금리에 비해 저렴했던 국민연금기금 융자금의 이자율은 IMF 이후 시중금리의 하락으로 평가절상되었다. 둘째, IMF 직후 초기에 융자를 받은 보육시설의 경우 원금상환이 시작되었다. 셋째, 가정경제의 어려움으로 보육수요가 감소함에 따라 많은 보육시설들이 표준보육단가 이하의 보육료를 수납하게 되었다. 그리고 마지막으로 보육료를 장기간 연체하는 가정이 증가하게 되었다는 것이다. IMF 이후 민간융자보육시설을 둘러싸고 급박하게 형성된 이러한 현실적 조건들은 이들 보육시설의 운영수지에 엄청난 타격을 주기 시작하였고, 이로 인해 이자연체 그리고 최후에는 경매에 처해지는 시설들이 속속 등장하기에 이르렀다.

보육사업의 목적은 1차적으로 보육이 필요한 가정의 보육욕구를 충족시키는데 있다. 이러한 보육욕구를 충족시키기 위해서는 보육시설이 존재해야 한다. 또한 보육시설에서 제공하는 서비스의 질이 높아지기 위해서는 보육시설 운영의 정상화가 필요하다. 왜냐하면, 보육시

설의 운영난은 저임금의 질 낮은 보육교사를 채용하거나 아동에게 제공되는 서비스 단가가 낮아지는 등 보육의 질을 하락시키는 중요한 요인이 되기 때문이다.

따라서 경제위기로 인한 보육사업의 문제점은 경제의 어려움으로 보육욕구를 충족하지 못하고 있는 가정의 입장과 더불어 보육서비스를 제공하는 주체인 보육시설의 입장도 함께 검토되어야 할 것이다.

IMF 이후 경기 변동에 따라 여러 가지 어려움에 한꺼번에 직면하게 된 용자보육시설은 사회문제의 대상으로 부각되기 시작하였다. 최근 경기가 회복되면서, 전체적인 보육사업이 다시 활기를 띠고 있다. 그러나 IMF 이후 심각한 위기에 직면한 이들 용자보육시설의 문제는 사회복지사업인 보육사업에 금융권과 민간(개인)이 개입한 한가지 사례로서 검토할 의미가 있다고 판단된다. 따라서 본 장에서는 사회복지사업인 보육사업이 시장에 맡겨졌을 때의 한계를 인식하게 하고 국가에 의한 보육사업의 책임을 다시 한번 강조하게 만드는 대표적인 사례로서 용자보육사업의 추진과정과 문제점을 살펴보고자 한다.

第 1 節 融資 保育施設의 現況

1. 保育施設 融資事業의 推進

1) 推進 計劃 및 背景

국민연금기금을 통한 보육시설에 대한 용자사업은 1994년부터 실시되었으나, '95~'97년 보육시설확충 3개년 계획 기간 중에 적극 추진되었다. 보육시설확충 3개년 계획에 의하면, 국고지원 시설 3150개소, 직장보육시설 1,440개소, 민간보육시설 3,000개소 등 총 7,590개소의

보육시설을 확충하고자 하였다. 한편, 이러한 보육시설의 확충을 통해 민간보육시설 17만 5,000명, 국고지원시설 15만명, 직장보육시설 10만 2,000명 등 동 계획기간 동안 보육아동수를 42만 7,000명 증가시키도록 하고 있다.

정부는 이러한 보육시설의 확충을 성공적으로 추진하는데 필요한 재원을 모두 1조 3000억원 정도로 추계하였고, 이 중 5500억원은 국민연금기금을 활용하여 용자사업을 실시하기로 하였다. 즉, 국공립 및 법인 보육시설 등 정부 지원 시설의 확충은 중앙 및 지방정부가 재정을 지원하고, 정부가 지원하지 않는 민간 및 직장보육시설은 국민연금기금을 통한 용자사업을 통하여 확충할 계획이었다(表 4-1 참조).

국민연금기금을 활용한 이러한 용자사업은 보육시설을 확충하고자 하는 정부의 정책과 국민연금기금을 복지사업에 활용하고자 하는 국민연금관리공단의 기금활용 방안이 결합된 사업이라고 볼 수 있다.

〈表 4-1〉 嬰·幼兒保育施設 擴充計劃

(單位: 個所, 千名, 億圓)

구 분		'94(A)	'97(B)	B - A	소요예산 및 재원
전 체	보육시설	6,088	13,678	7,590	12,895(100.0)
	보육아동	192	619	427	
국고지원	보육시설	1,651	4,801	3,150	2,897(22.5) : 국고
	보육아동	126	275	150	3,931(30.5) : 지방비
직 장	보육시설	32	1,472	1,440	1,978(15.3) : 국민연금기금
	보육아동	1	103	102	563(4.4) : 고용보험기금
민 간	보육시설	4,405	7,405	3,000	3,522(27.3) ¹⁾ : 국민연금기금
	보육아동	66	241	175	

註: 1) 민간보육시설 확충 예산에는 1994년도분 1500만원이 별도로 있음.

資料: 보건복지부, 『영유아 보육시설확충계획』, 1994.

정부는 용자사업을 통하여 보육대상 아동에 비하여 절대 부족한 보육시설을 조속히 확충하여 여성 근로자의 보육수요를 충족시키고 아동의 건전한 보육과 여성의 경제활동에의 참여를 확대하고자 하였다. 한편 국민연금관리공단에서는 국민연금기금 운용의 한 방법인 복지사업으로서 보육시설에 대한 용자사업을 추진한 것이다. 국민연금법 제 42조 1항에서는 국민연금기금에 대하여 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지를 증진하기 위하여 자금의 대여, 복지시설의 설치 및 기타 복지사업을 할 수 있다고 명시하고 있고, 동법 시행령 제28조에서는 복지사업으로 노인복지·아동복지·장애인복지 등을 위한 시설의 설치 운영 및 자금의 대를 복지사업의 하나로 명시하고 있다.

2) 保育施設 融資對象 및 規模

보육시설 용자사업의 용자대상자에는 특별한 제한을 두지 않았다. 보육시설을 확충하고자 하는 개인, 기업체, 단체, 법인, 종교시설 등은 모두 정부의 용자사업 대상자가 될 수 있었던 것이다.

용자 유형은 시설건축비, 시설설치비 및 기능보강비로 구분하였다. 시설건축비는 보육시설을 신축하고자 하는 자나 보육시설을 설치·운영 중인 자로 시설을 증·개축하고자 하는 자에게 용자되었으며, 시설설치비는 기존 건물을 매입, 임대 또는 소유하여 보육시설을 설치하고자 하는 자에게 용자되었고, 그리고 기능보강비는 보육시설을 운영 중인 자로서 부족한 교재교구 확충 및 시설을 개·보수하거나 기타 시설 운영에 필요한 경비를 충당하고자 하는 자에게 용자되었다.

용자금액은 시설건축비는 평당 300만원씩 최고 300평, 즉 9억원까지 용자하고 5년 거치 10년 분할로 상환하도록 하였고, 시설설치비는 평당 200만원씩 최고 300평, 즉 6억원까지 용자하며 3년 거치 7년 분할 상환

하도록 하였다. 그리고 기능보강비는 개소당 2000만원으로 하고, 최고 6000만원까지 용자하고 2년 거치 3년 분할 상환하도록 하였다.

〈表 4-2〉 保育施設에 대한 融資基準, 條件 및 資格

구 분	용자기준	용자조건	자 격
시설건축비	- 평당 300만원 - 최고 9억	5년 거치 10년 분할상환	- 보육시설을 신축하고자 하는 자 - 보육시설 설치·운영 중인 자로 시설을 증·개축하고자 하는 자
시설설치비	- 평당 200만원 - 최고 6억	3년 거치 7년 분할상환	- 기존 건물을 매입, 임대 또는 소유하여 보육시설을 설치하고자 하는 자
기능보강비	- 개소당 2000만원 - 최고 6000만원	2년 거치 3년 분할상환	- 보육시설을 운영 중인 자로서 교재교구 확충 및 시설 개·보수 등 경비를 충당하고자 하는 자

資料: 보건복지부, 『'95직장 및 민간보육시설설치자금 용자계획』, 1995.

민간보육시설 확충을 위한 재원은 보육시설 확충 3개년 기간동안의 자금 3522억원과 1994년의 용자금 예산 1500억원을 모두 포함하여 총 5022억원이 된다. 보육시설 확충 3개년 기간동안의 예산은 민간보육시설에 대한 용자금 목표와 직장보육시설에 대한 용자금 목표가 구분되었으나 19994년도 국민연금기금 용자금 목표는 이를 구분하고 있지 않은데, 직장보육시설의 용자 실적이 미미하기 때문에 이를 모두 민간보육시설 용자금으로 간주하여도 무방하다고 판단된다.

3) 保育施設 融資節次

보육시설에 대한 용자 과정에는 보건복지부, 시·도, 시·군·구와 국민연금관리공단, 그리고 용자취급기관으로 선정된 금융기관으로 농업협동조합중앙회와 평화은행이 관여되어 있다.

먼저 중앙의 행정주무 부처인 보건복지부는 용자 자금의 지역배분,

조정 및 감독 등의 총괄적 업무를 담당하였고, 시·도나 시·군·구의 지방행정기관이 용자대상자의 선정, 추천 및 통보 등의 세부업무를 담당하였다. 한편 국민연금관리공단은 보건복지부의 용자 실시요령에 따라 기금을 용자 취급 금융기관에 대여하였고, 금융기관은 국민연금관리공단과 국민연금기금대여 약정을 맺고 용자자의 용자신청을 토대로 국민연금관리공단에 기금 대여를 요청하여 이를 대여하여 용자자에게 대출하였다.

시·군·구에서 용자대상자로 선정되어 통보를 받은 개인은 각 금융기관이 요구하는 담보물 등 각종 서류를 구비하여 용자신청을 하면 금융기관은 내규에 따라 특별한 문제가 없는 한 30일 이내에 용자승인을 하도록 하였다. 금융기관은 국민연금관리공단으로부터 대여한 기금에 대하여 약정한 이자율에 따라 이자를 분기별로 납부하였으며, 금융기관은 이 이자율에 수수료 0.5%를 더한 이자율로 개인 용자자에게 대출하였다. 즉 금융기관은 개인 용자자에 대하여 채권보전조치를 한 후에 국민연금관리공단으로부터 대여한 재원으로 용자금을 지급하고, 후에 원금과 이자를 받아 이를 다시 국민연금관리공단에 납부하는 대행기능을 수행한 것이다.

2. 保育施設 融資 現況

1) 保育施設 融資 實績

1994년부터 1998년 동안 민간보육시설에 대해서 국민연금기금의 용자금액은 모두 6510억원이고 용자받은 보육시설의 수는 모두 3,497개소로 파악되고 있다(表 4-3 참조). 이들 중 45.4%가 시설건축비를 용자 받았으며, 51.5%가 시설설치비를, 그리고 기능보강비를 용자한 시설은 14.1%인 491개 시설에 불과하였다.

〈表 4-3〉 融資保育施設 現況('98年 6月 30日 基準)

(單位: 千圓, %)

종류	시설수	용자액	시설당 평균 용자액
시설건축비	1,587(45.4)	452,635,000(69.5)	285,214
시설설치비	1,804(51.5)	180,285,000(27.7)	99,936
기능보강비	492(14.1)	18,081,000(2.8)	39,750
계	3,497(100.0)	651,001,000(100.0)	186,160

註: 1) ()는 백분율임.

2) 용자종류별 시설수의 합계와 전체 시설수가 386시설의 차이를 보이고 있는데, 이는 용자 종류를 중복하여 용자한 시설 때문임.

資料: 보건복지부, 내부자료, 1999.

용자의 종류별로 보면, 시설건축비는 1,587개 시설에서 4526억원을 용자받아서 시설당 평균 2억 8500만원을 용자받았으며, 시설설치비는 1,804개 시설에서 1803억원을 용자받아서 시설당 평균 1억원을 용자받았다. 그리고 기능보강비는 492개 시설에서 181억원을 용자받아서 시설당 평균 약 4000만원을 용자받은 것으로 나타났다.

한편, 용자보육시설 중 시설건축비, 시설설치비, 기능보강비의 용자종류를 두 가지 이상 중복하여 용자받은 시설은 전체 용자 보육시설의 10%가 넘는 386개 시설로 파악되었다.

전체 용자액의 용자 종류별 분포를 보면 용자액의 69.5%에 해당하는 4526억원이 시설건축비로 용자되었고, 27.7%인 1803억원이 시설설치비로 용자되었으며, 기능보강비는 181억원으로 전체 용자액의 2.8%에 불과하였다. 연도별로는 1994년에는 약 800억원이 용자된 데 비하여 보육시설 확충 3개년계획 기간 동안에 용자실적이 크게 증가하였다. 1995년도에는 1444억원이 용자되었으며, 1996년에는 1871억원, 1997년에는 1960억원이 용자되었다. IMF 경제위기 이후 1998년에도 450억원이 용

자되었는데 이는 신규 용자라기 보다는 그 전에 결정된 용자액의 지급인 것으로 보인다.

한편 용자취급 금융기관별로는 평화은행이 2761억원으로 전체 용자액의 42.4%를 취급하였으며, 농협이 3749억원으로 전체 용자의 57.6%를 취급하였다(表 4-4 참조).

〈表 4-4〉 年度別 金融機關別 保育施設 融資額

(單位: 百萬元)

구분	총계	시설건축비	시설설치비	기능보강비
평화은행				
1994	37,486	18,434	16,672	2,380
1995	91,885	65,298	24,572	2,015
1996	75,142	53,021	20,520	1,601
1997	56,075	37,424	17,193	1,459
1998	15,509	15,356	153	-
계	276,098	189,533	79,110	7,455
농협				
1994	40,421	28,600	10,540	1,281
1995	52,463	41,065	10,368	1,030
1996	112,004	69,869	38,750	3,385
1997	140,377	94,922	40,629	4,826
1998	29,638	28,646	888	104
계	374,903	263,102	101,175	10,626
전체				
1994	77,907	47,034	27,212	3611
1995	144,348	126,363	34940	3045
1996	187,146	122,890	59270	4986
1997	196,453	13,2346	57822	6285
1998	45,147	44,002	1041	104
계	651,001	421,988	165,990	15,961

資料: 평화은행 및 농협중앙회, 내부자료, 1999.

이와 같은 융자금 실적을 융자금 목표와 대비하여 보면 <表 4-5>와 같다.

<表 4-5> 國民年金基金 民間保育施設 貸出實績

(單位: 億圓, %)

연도	계획 ¹⁾			집행 ²⁾		
	전체(A)	민간(B)	직장	전체융자금(C)	C/A	C/B
1994	1,500	1,500	-	779	51.9	51.9
1995	1,500	890	610	1,443	96.2	162.1
1996	2,000	1,390	610	1,871	93.6	134.6
1997	2,000	1,242	758	1,965	98.3	158.2
1998	-	-	-	451	-	-
계	7,000	5,022	1,978	6,510	93.0	129.6

註: 1994년도 융자금 목표는 민간 및 직장보육시설을 구분하지 않았으나 이를 모두 민간보육시설 융자금에 포함시킴.

資料: 1) 보건복지부, 『영유아보육사업확충대책』, 1994.

2) 금융기관 전신자료.

전체적으로 계획된 국민연금기금 융자금 7000억원 중 93%인 6510억원이 민간보육시설에 융자되었다.⁶⁾ 1994년도에는 민간과 직장보육시설의 융자계획을 구분하지 않았으나 보육시설 3개년확충 계획 기간에는 이를 구분하여 목표로 설정하였는데, 1994년도 목표액을 모두 민간보육시설에 대한 융자목표액으로 포함하여 민간보육시설에 대한

6) 직장보육시설에 대한 융자는 거의 이루어지지 않았다. 이는 노동부는 고용보험기금의 융자를 통해서 국민연금기금보다 훨씬 유리한 조건으로 직장보육시설의 확충을 도모하였기 때문이다. 즉 '96년 하반기부터 단독 또는 공동으로 직장보육시설을 설치하거나 이미 운영 중인 시설의 기능을 보강하고자 하는 고용안정사업에 가입된 사업주(상시 50인 이상 사업장)에게 대기업의 경우 3.5%, 중소기업은 3%의 저리로 최고 3억원까지 융자하고, 5년 거치 5년 균등상환할 수 있도록 하였으며, 또한 '99년 7월부터는 중소기업 사업주가 직장보육시설 설치하고자 할 때는 최고 2억 3500만원까지 무상으로 지원하기로 하였다.

용자목표액으로 설정하면 총 5022억원이 된다. 그러므로 용자 실적인 6510억원을 이에 대비하면 129.6%의 목표를 달성한 것이 된다.

2) 保育施設 融資金 償還 實績 및 現況

보육시설에 대한 전체 용자금 6510억원 중 1999년 6월 현재 상환된 금액은 용자금의 17%인 1104억원이다.

용자 종류별로는 당초 거치기간이 2년으로 모두 상환기간이 도래한 기능보강비는 보육시설에 대한 용자금 중 46.5%가 상환되었으며, 거치기간이 3년으로 일부 시설이 상환기간이 도래한 시설설치비는 용자액의 23.5%가 상환되었고, 거치기간이 5년으로 1999년 6월 현재 아직 상환기간이 도래하지 않은 시설건축비는 용자액의 13.2%가 상환되었다(表 4-6 참조).

〈表 4-6〉 保育施設 融資金 償還實績('99年 6月 30日 現在)
(單位: 個所, 百萬元, %)

구분	계		시설건축비		시설설치비		기능보강비		중복 용자 시설
	시설수	금액	시설수	금액	시설수	금액	시설수	금액	
용자(A)	3,497 (100.0)	651,001 (100.0)	1,587 (45.4)	452,635 (69.5)	1,804 (51.6)	180,285 (27.7)	492 (14/1)	18,081 (2.8)	386
상환(B)	147	110,474	-	59,654	65	42,415	98	8,405	16
B/A	4.2	16.9	-	13.2	3.6	23.5	19.9	46.5	-
미상환	3,350 (100.0)	540,527 (100.0)	1,587 (47.4)	392,981 (72.7)	1,739 (51.9)	137,870 (25.5)	394 (11.8)	9,676 (1.8)	370
상환 시점	-		미도래('99년 하반기부터)		일부도래('97년 도 하반기부터)		전부도래		

註: 1) 중복용자(용자 386개소, 상환 16개소)로 합계가 차이가 있음.

2) ()는 전체 용자액 대비 비율임.

資料: 보건복지부, 내부자료, 1999.

따라서 총 용자액 6510억원 중 1999년 6월 말 현재 상환액 1100억 원을 제외하면 나머지 용자금은 3,350개 시설에 5405억원으로 집계되고 있다. 이 용자금 중 72.7%인 3929억 8000만원이 시설건축비로 1,587개 시설에 용자되고 있으며, 25.5%인 1378억 7000만원이 시설설치비로 1,739개 시설에 용자되어 있다. 그리고 기능보강비는 전체 용자금의 1.8%인 96억 7000만원으로 394개 시설에 용자되어 있다.

第 2 節 融資 保育施設의 運營難 및 原因

1. 融資 保育施設의 運營難

우리 나라 보육시설은 IMF 경제위기 이후 보육아동 현원율의 감소, 보육료의 하락 등으로 전체적으로 운영난을 겪고 있는데, 특히 용자를 받은 민간보육시설의 경우에는 용자금의 원금과 이자에 대한 상환 부담을 이기지 못하고 연체하게 됨에 따라 경매에 들어가게 되는 등 경영난으로 어려움에 처하게 된 시설이 증가하였다.

〈表 4-7〉 競賣 및 元金 延滯 保育施設 現況('99年 6月 現在)

(單位: 個所, 億원, %)

구 분	시설수	용자금
경매 완료	48(1.4)	8,363(1.5)
경매 진행	82(2.5)	25,986(4.8)
연체 중	244((7.3)	59,944(11.0)
계	374((11.1)	99,601(18.4)
전체 용자보육시설	3,350(100.0)	540,527(100.0)

資料: 보건복지부, 내부자료, 1999.

1999년 6월 현재 보건복지부 내부자료에 의하면 48개 보육시설이 경매가 완료되었으며, 82개 시설이 경매가 진행 중인 시설이고 244개 시설은 연체 중인 시설로 파악되고 있다. 즉 전체 용자 보육시설의 11%에 해당되는 시설이 운영난으로 경매에 처할 상황이다. 이들 시설의 용자금액은 현 용자액의 18.4%인 996억원이다(表 4-7 참조).

2. 融資 保育施設 運營難의 原因

1) 需要와 供給의 不調和

용자 보육시설이 운영의 어려움을 겪는 시설 원인은 IMF 이후의 보육수요 증가율의 둔화, 보육시설의 증가, 학원, 유치원, 선교원 등 유사 보육기능을 하는 시설의 증가 등으로 정원 대비 현원율이 현저하게 떨어지고, 또한 보육수요와 공급의 불균형 속에서 타 시설과의 경쟁에 따른 표준 보육단가에 훨씬 미치지 못하는 낮은 보육료를 책정하여 받게됨으로써 어려움이 가중된 것이다.

이와 같은 수요와 공급의 부조화는 단지 용자보육시설에 국한된 문제는 아니다. 그러나 용자 보육시설의 대부분은 지역사회 내에서 확고한 위치를 확보하기 이전에 IMF라는 위기를 맞게 되었기 때문에 보육아동을 확보하는데 있어서 더욱 큰 어려움이 있는 것으로 볼 수 있다.

용자보육시설의 현원율은 보육시설 전체의 현원율보다 낮게 나타나고 있다. 보육시설에 대한 용자가 거의 끝나갈 무렵인 1998년 6월 현재 용자보육시설의 현원율은 72.5%로서 같은 시기에 전체 보육시설의 현원율 80.8%보다 낮은 것으로 조사되었다(表 4-8 참조).

이러한 현상이 나타나는 원인은 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 첫째는 입지조건이나 규모 등 용자 보육시설의 제반 여건이 일반

보육시설의 제반 여건에 비하여 다소 취약함을 반영하는 결과로 볼 수 있고, 두번째는 앞서도 언급한 바와 같이 용자 보육시설이 개원한지 얼마 지나지 않은 시점이므로 아직 자리를 잡지 못했기 때문에 나타난 결과로도 볼 수 있다. 대부분의 보육시설은 이 두 가지 중 후자가 더 큰 비중을 차지하기 때문에 앞으로 운영 여하에 따라 개선의 여지가 많을 것으로 기대된다. 그러나 일부는 입지여건이나 시설의 규모가 부적정하여 보육아동 확보에 어려움이 가중될 수 있다.

〈表 4-8〉 保育施設の 定員 및 現員('98年 6月 現在)

(單位: 個所, 名, %)

보육시설	시설수	정원(A)	현원(B)	현원율(A/B)
전체 보육시설(A)	17,127	676,030	546,477	80.8
용자 보육시설(B)	3,471	211,884	153,695	72.5

資料: 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>.

보건복지부, 내부자료, 1999.

2) 保育施設 立地與件의 未備

보육시설 용자자 선정시에는 시설의 입지여건, 즉 인근 보육시설 현황과 보육수요를 감안하여 보육시설 용자자로 선정하도록 하였고 실제 시·군·구나 시도에서도 이를 감안하였겠으나 보육 수요와 공급에 대한 검토가 만족할만한 수준은 아닌 것으로 보인다.

입지 여건이 바람직하지 않은 경우는 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 첫째는 주택가, 상가, 공장지대 등 도시지역에 인접해 있는 보육시설이고, 다른 하나는 농촌 지역, 농지, 자연부락 등 인근에 보육대상아동이 부족한 지역에 위치하고 있는 보육시설이고, 더욱이 이들 보육시설조차 인근 보육시설과의 거리가 멀지 않다는 점이다.

일본의 경우 보육시설 확충기에는 ‘우체통 수만큼’ 보육시설을 세운다는 표현을 사용한 바 있어서 보육시설의 수만 가지고 단정적으로 말하기 어렵고, 시설의 규모도 따져 보아야 할 것이다. 그러나 지역에 따라 한눈에 보아도 보육시설이 밀집되어 있는 곳이 있다. 특히 1998년 하반기 부터 보육시설 설치 제도가 정부의 규제완화 차원에서 허가제에서 신고제도로 변경됨에 따라서 지역사회의 보육 수요와 공급을 면밀하게 검토하고 민간보육시설을 설치할 수 있는 여지가 훨씬 줄어들었다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

3) 融資金에 대한 利子 및 償還金 負擔

정부는 보육시설 확충을 위한 융자금을 최고 시설건축비 9억원, 시설설치비 6억원, 기능보강비 6000만원까지 융자하였다. 실제로 보육시설이 융자한 융자금의 규모는 앞서도 기술한 바와 같이 시설건축비가 시설당 평균 2억 8500만원, 시설설치비가 9900만원, 기능보강비 3977만원으로 전체 평균 1억 8600만원으로 나타났다.

상환방식은 원금 균등상환 방식으로 처음에는 이자와 원금의 부담이 크고 원금을 갚아감에 따라 점차 이자가 감소하여 전체적인 부담은 줄어드는 방식이다.⁷⁾

융자액에 대한 이자는 현재 8%이다. 보육시설에 대한 융자 실시 초기에는 이자율은 1년 만기 정기예금수익률을 기준으로 하여 설정되었다. 1995년 직장 및 민간보육시설 설치 융자사업 지침에 의하면 융자금의 이자율은 1995년 1월 평균 1년 만기 정기예금수익률 9.1%에 금

7) 이와 비교할 수 있는 방법이 원리금 균등상환 방식으로 상환기간 동안 일정한 금액을 납입하면 상환기간 만기와 더불어 원금이 상환됨. 균등 상환액은 이율이 일정한 경우 지정된 기간에 현재가치를 장래가치로 하기 위한 정기투자액을 산출하는 것임.

융기관의 업무 수수료 0.5%가 추가되어서 9.6%로 결정되었다(보건복지부, 1995). 국민연금기금을 활용한 보육시설에 대한 최초 융자사업을 실시한 1994년에도 1993년도 평균 1년 만기 정기예금수익률 8.5%에 수수료 0.5%를 더하여 9.0%로 결정하였다.

〈表 4-9〉 融資金利 및 主要 金利 動向

(單位: %)

구 분	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999. 하반기
보육시설 융자금리	-	9.1	9.6	8.0	8.0	8.0	8.0
1년만기정기예금 이자율	8.5	8.5~ 10.0	7.5~ 10.0	9.73	12.08	9.06	7.3~ 7.9
3년만기정기예금 이자율	11.0~ 12.0	11.0~ 11.5	9.5~ 11.5	10.52	10.69	9.55	8.2~ 9.5
회사채수익률(장외, 3년)	12.21	14.22	11.65	12.57	24.31	8.30	8.1~ 10.4
금융채수익률(3년)	12.26	14.38	11.65	12.77	16.80	7.41	8.0~ 10.0
일반가계대출 금리	12.0	12.5	12.5	11.1	15.31	11.11	9.0~ 10.0

註: 1) '96년 이후 정기예금이자율은 평균값임.

2) 회사채 및 금융채 수익률은 모두 12월 기준임.

資料: 통계청, 『한국통계연감』, 1998.

한국은행, <http://www.bok.or.kr>.

그러나 1996년도에는 이자율을 8%로 낮추었다. 이는 ‘가입자·가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에의 투자는 국민연금재정의 안정을 해치지 않는 범위에서’라는 법 조항이 적용된 것으로 볼 수 있다. 국민연금법 제83조 제2항 및 제3항에 의하면 국민연금재정의 장기적인 안정유지를 위하여 그 수익을 최대한으로 증대시킬 수 있도록 1년만기 정기예금수익률 이상이 되도록 기금을 관리 운영하

되, 가입자·가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에의 투자는 국민연금재정의 안정을 해치지 않는 범위에서 하여야 한다고 규정하고 있는 것이다.

이 금리는 1997년 IMF 상황에서의 고금리시대에도 그대로 적용되었고 지금 저금리시대에도 그대로 유지되고 있다. 특히 현재 이자율 8% 중 금융기관 수수료를 제외한 7.5%는 '99년 6월 상반기 1년만기 정기예금수익률 7.5% 내외 수준과 동일하다.

이와 같은 금리를 적용하여 시설건축비 및 시설설치비를 평균 금액으로 용자받았을 때 월 부담액을 산정해 보면 <表 4-10>과 같다.

<表 4-10> 施設建築費 및 施設設置費 平均額 融資時 月 負擔額
(單位: 萬원)

구분	3억원(시설건축비)			1억원(시설설치비)		
	합계	이자	균등분할금	합계	이자	균등분할금
거치기간	200	200	-	67	67	-
상환 기간	첫회	450	200	186	67	119
	중간	350	100	153	34	119
	말	230	5	120	1	119
용자조건	5년거치 10년			3년거치 7년		
비 고	원금 균등상환이므로 이자는 원금분할상환 진행과 더불어 점차 감소					

註: 용자조건은 거치기간 연장 전의 당초 용자조건임.

먼저 시설건축비로 3억원을 용자한 경우에 거치기간 동안에는 년 8%의 이자율을 적용하면 월 200만원이므로 분기별로 600만원의 이자를 내야한다. 한편 상환기간이 도래하면 원금 3억원을 10년간 분기별로 균등 분할하면 750만원씩이 되어 월 250만원이 있어야 한다. 이 경우 상환액이 증가함에 따라 이자는 감소하겠으나 원금상환 첫 번째 분기에는 이자 600만원과 원금 750만원을 합하여 총 1350만원을 납입

해야 한다. 이는 월 450만원에 해당되는 액수이다. 원금을 약 반 가량 갚은 시점에서는 월 350만원의 부담을 그리고 마지막에는 월 250만원을 부담하여야 한다.

시설설치비로 평균 1억원을 용자받은 경우에도 거치기간 중 원 이자는 분기별 200만원이고 7년 상환기간의 첫 번째 분기에는 원금 357만원을 합하여 모두 557만원을 납입하여야 한다. 이는 월 186만원이 필요하다.

보육시설의 경영상태는 시설에 따라 다르므로 일률적으로 이야기하기는 어렵지만, 일부 용자보육시설은 과도한 용자액에 따른 이자 부담이 더불어 IMF 상황에서 낮은 현원을 및 낮은 보육료율로 수입이 감소한 경우 경영에 어려움이 있었을 것이고, 특히 이 시기에 원금 상환기간이 도래한 시설의 어려움은 더 컸을 것임을 알 수 있다.

용자보육시설의 어려움은 이자연체시 더욱 가중된다. 이는 보육시설에 대한 용자는 개인과 금융기관간의 계약에 의하여 이루어졌기 때문에 금융기관의 내규가 우선적으로 적용되었다. 따라서 이자 및 원금을 지급하기로 약정한 날짜를 지키지 못할 경우에 지연에 대한 배상금을 물어야 하는데, 이 지연배상금률, 즉 연체이자율은 수 차례 변동되어 현재 평화은행이 16%, 농협이 17%를 유지하고 있다.

〈表 4-11〉 延滯利率의 變動

(單位: %)

농협	일시	'96. 2. 1	'98. 2. 9	'98. 8. 10	'98.10.26	'98.12.28	'99. 4. 6	
	연체이자율		17.0	25.0	24.0	21.0	18.0	17.0
평화은행	일시	'94. 9.10	'95. 4.10	'97.12.12	'98. 2. 5	'98. 9.22	'98.10.12	'99. 6.21
	연체이자율		17.0	18.0	23.0	26.0	24.0	19.8

註: 평화은행 '95년 2월 15일 이전 취급분은 9%를 적용함.

資料: 농협 및 평화은행 내부자료.

금융기관의 연체이자 적용방식을 보면 이자는 지급일로부터 14일이 경과한 경우와 할부원금 상환은 2회 이상 연속하여 지체할 때, 그리고 이자 지연회수가 총 4회에 달할 때 대출 원금 전체에 대하여 1일 단위로 정해진 연체율을 적용하였다.

이와 같은 방식은 1998년 하반기에 이자 지연에 대해서도 원금 연체적용을 2회까지로 완화되었다. 즉 농협은 1998년 7월 28일자로, 평화은행 11월 9일자 이후의 지연에 대하여 이자 및 원금 할부금 모두 2회차 이상 지연할 경우 다음날부터 원금 전체에 연체율을 적용하기로 한 것이다. 그러나 이전 연체 시설은 적용에서 제외되었다. 즉, 기한내 이자 또는 할부금이 1회 연체할 시에는 당회차 정상이자 및 미납입 정상 이자에 대한 지연이자만을 받으나 2회차 이상 지연할 경우에는 그 다음날부터 당해 대출원금 전체에 대하여 연체 이자를 받는 것인데, 1999년도에 들어서 원금연체 등으로 경매에 들어가는 시설이 증가하여 이것이 사회적 문제로 부상하자 정부에서는 「민간보육시설 연체이자 납입 유예 특별조치」를 취하기에 이르렀다.

第 3 節 融資保育施設에 대한 政府 措置

1. 融資事業者 支援 措置 實績

1) 据置期間 3年 延長

당초의 거치기간 및 상환기간은 시설건축비가 5년거치 10년상환, 시설설치비가 3년거치 7년상환, 기능보강비가 2년거치 3년상환이다. 그러나 연금관리공단이 1999년 8월 30일 1999년 제3차 국민연금기금 운용위원회에서 각 용자의 거치기간 종료일로부터 거치기간을 3년 연

장하기로 하였다. 거치기간의 3년 연장을 희망하는 용자자는 기존 거래 금융기관과 용자금 관련 연체이자 등 미납액은 우선 정산 선납처리하고 개정 대출약정을 체결하여야 한다. 이로서 미납부한 원금 및 원금연체로 인한 이자 상환의무는 소멸되지만, 기 납부한 원금 및 원금연체로 인한 이자는 일체 반환하지 않는다.

거치기간이 각각 8년, 6년, 5년으로 늘어난 것으로 경영수지의 개선을 위한 기간으로는 충분한 기간이라고 할 수 있다. 기능보강비는 1999년 6월 현재 모두 상환기간이 도래하였고 시설설치비 용자자는 상환기간이 일부 도래하였으나 시설건축비 용자자의 상환기간은 아직 도래하지 않았다.

2) 延滯利子 1年 猶豫 措置

보육시설 확충 용자금에 대하여 기한내 이자 또는 할부금이 1회 연체할 시에는 당회차 정상이자 및 미납입 정상 이자에 대한 지연이자만을 받으나 2회차 이상 지연할 경우에는 그 다음날부터 당해 대출원금 전체에 대하여 연체 이자를 받았다. 그러나 1999년도에 들어서 원금연체 등으로 경매에 들어가는 시설이 증가하여 이것이 사회적 문제로 부상하자 금융기관에서는 「민간보육시설 연체이자 납입 유예 특별조치」⁸⁾를 취하였다.

이 조치에 의하면, 시행일 현재 연체중인 시설이라도 8월말까지 연체금을 갚고 금융기관과의 관계를 정상화하는 시설에 대해서는 1년간은 연체할 경우 연체이자와 기한내 이자에 대한 이자차액을 1년 후에 갚도록 유예조치 한 것이다. 그러나 영업점장이 채무자의 상환 능력으로 보아 연체이자 납입기한을 유예하는 것보다 경매에 의한 담보물

8) 1999년 4월 30일자 농협 공문 및 6월 4일자 평화은행 공문에 의함.

처분이 채권회수에 현저히 유리하다고 판단하는 경우 및 은행, 신용보증기금, 기술신용보증기금 신용카드사 우체국 등에서 적색거래자로 등록된 자 등을 예외로 하였다. 아울러 납입유예를 한 용자에게 대하여 원금에 대한 연체이자 적용기간을 연장하여 기한내 이자가 납입된 최종 이자계산일로부터 1년간은 이자 및 할부금 2회차 지연에도 불구하고 대출원금 전체에 대한 연체이자를 받지 아니하고 지연된 기내이자 또는 지연된 할부금에 대한 연체이자만 받도록 하였다.

〈表 4-12〉 延滯 適用方式 관련 措置 內容

최초	1998 (평화은행 11월 / 농협 7월)	1999 (최종이자납부일 또는 정상화일로부터 1년간)
- 이자 1회차 지연 후 14일 • 기한 내이자 및 미납입 기한내 이자에 대한 지연이자 • 대출원금 잔액 전체에 대한 연체이자	- 이자 2회차 지연시 • 기한내 이자 및 미납입 기한내 이자에 대한 지연이자 • 대출원금 잔액 전체에 대한 연체이자 조건 • 시행일 이전 연체에는 적용 배제	- 이자 2회차 지연시 • 연체이자에 대한 이자율과 연체이자율 차이 1년 유예 • 삭제(1년간) - 조건 • 연체이자 정상화
- 할부원금 2회차 지연시 • 미납입 할부 원금에 대한 지연이자 • 대출원금 잔액에 대한 연체이자	좌동	- 할부원금 2회차 지연시 • 연체할부금에 대한 이자율과 연체이자율 차이 1년 유예 • 삭제(1년간) - 조건 • 연체이자 정상화

資料: 농협중앙회, 평화은행, 내부자료.

이 연체이자 유예조치는 1998년 7월 실시된 「중소기업정책자금 연체대출금 특별 대환 및 연체이자 적용방법 변경」에 근거하고 있다.

이 조치에 의하면 중소기업에 지원된 할부상환 정책대출금 중 시행일 현재 정상대출금 및 시행 종료일까지 연체원리금을 상환하고 정상계좌로 부활된 경우에 한하여, 정상대출금은 최종이자 계산 일로부터 1년 되는 날까지 또는 조치기간 중에 연체원리금을 상환하여 정상계좌로 부활된 계좌는 그 다음 날로부터 1년 되는 날까지 원금 전액에 대한 연체이자 적용은 배제하고 기한내 이자나 할부금 및 미납이자나 할부금에 대한 연체이자만 받도록 하였다. 또한 연체대출금 및 상환도래 할부금에 대해서는 가산금리를 적용하여 금융자금으로 대환하도록 하였다.

이와 같은 조치는 경제위기에 따른 중소기업정책자금 상환부담 경감조치 대상에는 민간보육시설자금도 포함되어 있었으나 뒤늦게 1년간 연체이자 적용배제만 실시한 것이다. 연체이자율 및 그 적용방식은 금융기관의 내규로 정해져 있고, 용자자가 이 내규를 따르기로 한 만큼 용자보육시설의 경영이 어렵다고 해서 이것이 부당하다고 할 수는 없다. 다만 1998년 7월부터 보육시설에도 연체이자 1년 유예조치를 취했었다면 좋았을 것이라는 아쉬움이 있다.

3) 融資事業 融資者 名義變更

종전에 용자자 명의변경은 사망, 폐질 등 부득이한 경우에만 가능하였으나, '98년 8월 1일부터 적자운영 등으로 원리금 상환이 불가능할 경우 재무제표 확인 등의 절차를 거쳐 명의변경이 가능하도록 하였다. 명의변경자는 영유아보육법에 의한 시설장 자격이 있는 자, 배우자나 자녀가 유자격자로 시설장으로 근무가 가능한 자, 유자격 시설장 채용 가능 자, 기타 전문성을 확보한 자이다. 인수자는 채무의 동질성을 변경시키지 않고 채무를 부담하는 것으로 금융기관, 용자자 및 채무자 3면 계약으로 이루어졌다. 그 동안 명의변경은 88건에 이른다.

4) 保育施設 一部 遊休空間의 他用度 使用 承認

시설면적의 과다신축 및 지역의 보육수요를 감안하여 시설 공간이 장기간 유휴공간으로 방치될 때, 주택, 기숙사 및 교육 등 아동 관련 용도에 한해서 전체 면적의 1/4 범위 내(30평 이하)에서 타용도 사용이 가능하도록 하였다. 보육시설 유휴공간에 대한 타용도 사용은 시·군·구청장이 보육수요 및 타용도 사용시 보육환경 적합 여부 등을 확인한 후 승인하도록 하였다. 이는 98년 8월 28일부터 적용되었으며 실적은 총 15건이다(表 4-13 참조).

〈表 4-13〉 保育事業 融資者 名義 變更 實績('99年末 現在)

(單位: 個所)

연도	명의변경	유휴공간 타용도 승인	법인전환
1998	27	6	5
1999	61	9	6
계	88	15	11

資料: 보건복지부, 내부자료, 1999.

5) 法人 轉換 要件의 緩和

1997년 보육사업자침에 의하면 용자보육시설의 법인전환은 출연재산에 담보권이 설정된 경우는 원칙적으로 불가능하고 용자금 상환 후나 용자금이 법인출연기본재산의 50% 미만인 시설에 대하여 가능하였다. 그러나 '98년 8월 28일부터 용자금이 있어도 인가관청이 보육의 공공성 확보를 위하여 용자금 및 담보물의 규모가 법인의 기본재산의 관리와 목적사업 운영에 지장을 초래하지 않고 용자원금 상환계획이 충분하다고 인정되는 경우 등 법인전환시 재산관리상황, 용자금의 상환능력 등을 기준으로 판단하여 법인으로 전환토록 하였다.

그러나 법인화를 위해서는 담보권을 가지고 있는 금융기관의 동의가 있어야 하지만 금융기관에서는 법인 재산을 국가의 승인을 받아야 처리할 수 있다는 법 조항으로 담보권 행사가 어려워 손실을 미칠 가능성이 있다는 점이 법인화 활성화의 장애요인이 된다. 법인시설로 전환한 용자보육시설은 1998년도 5건, 1999년도 6건으로 모두 11건이다.

6) 女性도우미 配置

정부에서는 실직여성과 운영난을 겪고 있는 보육시설을 위한 동시 지원책으로 민간보육시설에 실직여성을 활용한 도우미를 배치하여 취사부, 보조교사, 청소부 등으로 활용할 수 있도록 하였다. 보건복지부에서 총 2,310명을 배치하였으며, 12월부터 1만명을 추가 배치할 예정이다. 지방자치단체에서도 별도 예산을 배정하여 보육시설에 도우미를 배치하였다.

〈表 4-14〉 도우미事業 實績

(單位: 名)

구분	1차	2차	3차	4차(예정)	계
기간	'98.8.21~12.10	'99.1.11~6.30	'99.7.5~12.4	'99.12.5~2000.12	-
인원	610	700	1,000	10,000	12,310

資料: 보건복지부, 내부자료, 1999.

7) 住所地 移轉

1997년도 보육사업지침에는 시설설치비를 용자받아 설치 운영하였을 때 건물주의 사정이나 임대기간 만료 등의 사유로 시설을 이전해야 하는 경우 동일 시·군·구 행정관청 내에 한하여 소재지 변경이 가

능하도록 하였으나, '99년 4월 22일자로 이를 완화하여 동일 행정관청이 아니더라도 지역의 지도 감독권이 있는 관할 행정 관청으로부터 지역 여건 및 주변환경 등을 고려한 동의를 받은 후 소재지 변경이 가능하도록 개선하였다.

2. 融資事業者 支援 措置에 대한 認識 및 評價

<表 4-15>는 이상의 정부의 지원 조치에 대한 인지도 및 도움을 주는 정도에 대한 응답 결과이다. 조사된 6개의 문항 중에서 여성도우미 배치가 인지도가 83.1%로 가장 높고 사업에 도움이 된다는 비율도 83%로 가장 높게 나타났다.

<表 4-15> 支援政策에 대한 認知率 및 도움 程度 百分率 分包 (單位: %)

지원정책	인지율	도움된다는 정도			계(N)
		많이 도움됨	약간 도움됨	도움이 안됨	
용자사업자 허용 명의변경	75.8	20.0	18.8	61.2	100.0(182)
유희공간 타용도 사용허가	71.8	20.4	24.6	44.1	100.0(181)
보육시설의 법인 전환 요건완화	50.6	20.3	19.0	60.8	100.0(178)
연체이자율 인하율	63.9	45.5	19.8	34.3	100.0(180)
신규시설 설치시 기존 보육시설 인수 운영토록 행정지도	31.8	28.9	18.4	52.7	100.0(173)
여성도우미 배치	83.1	54.9	28.3	16.9	100.0(184)

資料: 한국보건사회연구원, 용자보육시설 실태조사, 1999.

한편, 정부가 연체이자율을 낮추기 위해 노력하고 있다는 점은 인지도는 낮으나 이에 비해서 도움이 된다는 비율은 높게 나타났다. 음

자자사업자 명의변경 허용이나 유휴공간 타용도 사용허가에 대한 인지는 각각 75.8%, 71.8%로 비교적 높았으나 도움이 된다는 비율은 이에 미치지 않았다.

第 4 節 示唆點

이상에서 보육수요에 부응하여 보육시설을 확충하기 위해 1994년부터 1998년까지 추진된 보육시설에 대한 용자사업의 추진과정과 최근 사회적 문제로 부각된 민간용자보육시설의 현황 및 문제점 그리고 이러한 문제를 해결하기 위해 그간 정부가 취해온 몇 가지 조치에 대해서 살펴보았다.

민간보육시설에 대한 용자사업이 보육시설의 양적 확충에 커다란 기여를 했다는 것에 대해서는 그간 많은 동의가 있었다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 과도한 용자금액과 용자자 자격 기준의 미흡 등 용자사업의 계획 및 추진과정에 근본적으로 내포되어 있는 문제점도 간과할 수 없을 것이다.

보육사업을 확충하는데 국민연금기금이 활용된 것은 보육사업이 공공성을 띤 사회복지사업이고 우리 나라의 미래인 아동을 위해 사용되었다는 측면에서 볼 때 바람직한 측면이 있다. 그러나 일반적으로 국가에 의한 공보육이 어느 정도 확충된 상황에서 부모의 수요에 따라 자연스러운 사보육이 유도된 서구 선진국들의 경우와는 달리 국가에 의한 보육사업이 미흡한 상황에서 민간에 의한 보육사업이 용자사업을 통해 확충된 데는 이미 어느 정도의 문제점이 내재되어 있다고 볼 수 있다. 다만, 용자사업이 당시의 급박한 보육수요에 부응하기 위한 조치였다는 측면에서는 그 타당성이 인정된다.

그러나 용자사업이 종료되는 시점에서 불어닥친 IMF 경제위기 등

은 모처럼 마련한 정부의 보육사업에 혼란을 야기시키면서 사회문제로 등장하게 된 것이다. 그러나 경제위기와 용자보육시설의 사례는 그간 보육사업을 추진하는 과정에 있어서 정부의 역할과 책임의 중요성을 확인시켜준 하나의 계기가 되었다고 판단된다.

국민의 수요에 부응하여 전체적인 보육시설을 확충하기 위한 그간의 노력에 더하여 정부는 공공부분의 보육시설의 양적 확충, 전체적인 보육시설의 질적 확충, 그리고 가정의 경제수준에 따른 보육료지원제도 도입, 영아를 보육하기 위한 제도적 기반의 마련, 민간보육시설에 대한 지원 및 질관리 체계의 확립 등 앞으로 많은 과제들을 추진해 나가야 할 것이다.

第 5 章 先進國의 保育支援制度와 示唆點

국가마다 차이는 있으나, 일반적으로 보육사업은 저소득 가정 기혼 여성의 취업을 지원하기 위하여 시작되었다. 여기서 저소득층을 대상으로 하였다라는 것은 보육사업이 저소득가정에 대한 경제적 지원을 도모하고자 하였음을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 아동 보육의 문제를 사회 또는 가정의 경제적 상황에 방치해 두어서는 안된다는 사회적 합의가 가정에서 책임지던 자녀보육의 문제에 대한 국가의 개입을 가능케 했다.

본 장에서는 일본, 호주, 미국 등 3개국의 보육사업에 대한 국가의 개입 및 역할에 있어서의 특성을 검토하고, 향후 우리 나라 보육정책의 발전방향을 모색하기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 헤드스타트 프로그램을 통해 저소득층이나 취학전 아동들을 지원하고 있는 미국과 엔젤 플랜을 통해 아동들에 대한 지원을 하고 있는 일본, 그리고 보육료 환불제도를 통하여 간접적으로 가정에 대한 보육료 지원을 하고 있는 호주 등의 보육지원제도 경제위기 하에서 흔들리고 있는 우리 나라 보육사업의 방향을 재정립하는 데 있어서 시사점을 줄 수 있을 것이라 생각된다.

第 1 節 美國

미국은 전통적으로 보육에 대한 가족의 책임을 강조하고 있는 나라로서 저소득층 아동보육에 대한 정부보조와 일반 아동을 위한 보육료

의 세금 혜택이 공식적인 보육정책의 방향이다. 이러한 저소득층 아동보육에 대한 정부보조를 위한 대표적인 것이 헤드스타트(Head Start) 프로그램이다.

미국은 저소득층 영유아에게 어릴 때부터 교육의 기회를 제공함으로써 빈곤의 악순환에서 벗어나게 한다는 기본방침 하에 헤드스타트 프로그램(Head Start Program)을 실시하고 있다. 이 프로그램은 1965년부터 시작되었는데, 1996년까지 모두 1530만명의 아동이 혜택을 보았고, 1998년에는 약 83만명의 저소득층 아동에게 보육을 제공해왔다.

대략 1,400개의 지역사회 공·사립 비영리단체 및 학교에서 이 프로그램을 실시하고 있으며, 예산의 10% 이상을 장애아를 위하여 쓰도록 하고 있다. 미국 정부에서는 1999년에 헤드스타트 프로그램을 위해 46억 6천만불을 지원하였고, 2000년에는 52억 67백만불을 투입할 예정이다. 1996년도에는 75만 2천명을 대상으로 프로그램이 실시되었으며, 아동 1인당 4,571불의 예산이 소요된 것으로 나타났다. 이들 아동 중 12.8%가 장애아이고, 61.9%는 연간 가구소득이 9천불 미만인 가정의 아동이며, 77.7%가 연간 가구소득이 1만 2천불 미만인 부모의 자녀이다.

이처럼 미국은 자녀보육의 책임을 부모에게 부여하는 자유주의적인 보육이념을 가지고 있음에도 불구하고, 경제적 상황에 따라 자녀 보육 및 부모의 취업에 커다란 영향을 미칠 수 있는 저소득층 가정에 대해서는 헤드스타트라는 정부의 특별 프로그램을 개발하여 보육서비스를 제공하고 있다.

그러나 이들 아동 중 3세 미만은 4%에 불과하다. 그리하여 미국에서는 저소득층의 3세 미만 아동에 대한 보육 지원을 강화하기 위하여 1994년도에 헤드스타트법을 개정하여 관련 예산의 4%를 3세 미만 아동 및 임신한 여성을 위해 지원할 수 있도록 하는 조기 헤드스타트

프로그램(Early Head Start Program)을 실시하였다. 이 프로그램은 가정 방문, 부모교육, 부모자녀활동 지원, 보건서비스, 임신을 전후한 서비스 제공 등을 내용으로 하고 있다. 이 프로그램의 목적은 첫째, 아동들의 신체적, 사회적, 정서적, 그리고 인지적 발달을 향상시키는 것이고, 둘째, 아동들의 부모나 교사들이 보다 나은 보육을 할 수 있도록 하는 것이며, 셋째, 아동들의 부모들이 경제적 자립을 포함한 그들 자신의 목표를 성취할 수 있도록 돕는 것이다.

1998년 조기 헤드스타트 프로그램의 예산은 전체 헤드스타트 프로그램 예산의 5%가 넘는 279백만불이며, 대략 3만9천명의 아동과 그 가족들을 위해 사용되었다. 그리고 1999년에는 조기 헤드스타트 프로그램 예산이 340백만불로 증액되었다.

사실상 미국 아동의 25%가 빈곤 속에서 살고 있지만, 이 프로그램의 혜택을 받을 수 있는 아동은 저소득층 가정의 15% 미만에 불과하다. 헤드스타트 프로그램도 크게 종일제, 반일제 등으로 구분되지만, 종일제 및 1년 내내 운영되는 헤드스타트 프로그램은 30% 미만이다.

헤드스타트 프로그램을 위한 예산은 지방행정기관이나 사적인 비영리기관들에 지원되고, 총 예산 중 20%는 지역사회에서 지원하도록 하고 있다. 헤드스타트 프로그램 예산의 대부분은 지방의 헤드스타트 사업에 지원되고, 이는 지방의 헤드스타트 프로그램 수행을 표준화하기 위한 훈련과 기술지원, 프로그램 질 개선, 혁신적인 프로그램 모형을 적용하기 위한 그리고 프로그램 효율성을 평가하기 위한 연구, 시범사업, 평가활동, 지도·감독활동 등에 활용된다.

1. 헤드스타트의 主要 構成要素

헤드스타트 프로그램은 4가지의 주요 구성요소를 목표로 하여 다양한 서비스를 제공하고 있다.

첫째, 교육부문에 헤드스타트의 교육 프로그램은 지역사회나 인종적·문화적 특성을 지닌 각 아동들의 욕구를 충족할 수 있도록 고안되어 있다. 모든 아동들은 지적, 사회적, 정서적 성장을 위한 다양한 학습경험을 갖도록 하고 있다.

둘째, 건강부문에 헤드스타트는 건강문제를 조기에 발견하는 것의 중요성을 강조하고 있다. 모든 아동들은 예방접종, 의료적, 치과적, 정신건강과 영양서비스 등을 포함하는 포괄적인 건강프로그램을 받도록 하고 있다.

셋째, 부모참여 부문으로 헤드스타트는 부모교육, 프로그램계획과 운영활동에 부모참여를 하도록 하는 것이 중요한 부분이다. 많은 부모들은 정책심의회나 위원회의 일원으로 종사하면서 행정적·경영적 결정들에 의견을 제시하고 있다. 또한 아동발달에 관한 워크샵에 참여하거나 담당 공무원이 가정을 방문하여 가정에서 일어날 수 있는 교육적 활동들과 아동들의 욕구에 대해 부모들이 배울 수 있도록 하고 있다. 마지막으로 사회서비스 부문으로 가족욕구평가, 아동의 소집 및 등록, 긴급지원, 위기중재 등을 지원하여 각 가정들이 이들 욕구들에 대처할 수 있도록 하고 있다.

2. 헤드스타트 프로그램 改善

클린턴 정부 하에서 헤드스타트 프로그램 예산은 68%가 증가하여 1992년 22억불에 불과하던 것이 1999년 46억 6천만불로 증가해왔다. 이처럼 증가된 예산으로 인하여 20만명이 넘는 아동들이 새롭게 혜택을 보게되었고, 서비스의 질을 높일 수 있었으며, 영아나 영영아들이 새롭게 혜택을 보게되었고, 프로그램 연구를 개선할 수 있게 되었다. 1998년에 약 83만명의 아동과 그 가족들이 헤드스타트 프로그램의 수

혜를 받았다. 조기 헤드스타트 프로그램을 위해 1998년에 전체 예산의 5%가 넘는 2억 79백만불을 지원하여 대략 3만 9천명의 아동들과 그의 가족들에게 혜택을 주었고, 1999년에는 3억 4천만불을 지원할 예정이다.

第 2 節 日本

2차대전 이후 日本의 보육정책은 전후부흥기, 고도성장기, 저성장기로 구별되는 경제·사회적 환경 변화, 노동 및 가족 정책, 즉 여성노동 정책과 밀접한 관계를 가지면서 소극적 정책, 적극적 정책 그리고 다시 소극적 정책으로 그 정책의 방향을 전환해 왔다. 그러나 1990년대의 보육정책은 소자녀·저출산에 대응하기 위한 다양하고 적극적인 보육정책을 추진하게 되었다. 즉, 「금후의 자녀 양육지원을 위한 시책의 기본방향에 대하여(엔젤 플랜)」 및 이에 의한 긴급보육대책 5개년사업과 특별 보육사업의 추진, 아동복지법의 개정 등으로 日本의 보육정책은 새로운 전환기를 맞고 있다.

1. 推進背景 및 基本施策

日本의 보육정책은 1990년대 이후 커다란 변화를 맞이하게 되는데, 이는 급격한 출산력의 감소에 따른 소자녀시대의 도래에서 비롯된 것이다. 일본에서는 1990년 합계출산율이 1.57을 기록, 소위 '1.57쇼크'가 발생하면서 저출산에 대한 우려의 목소리가 커지기 시작했다. 만혼화, 여성취업의 증가, 불충분한 자녀 양육지원으로 인한 가정과 직장의 양립 곤란, 대도시 주택사정의 어려움과 자녀양육 및 교육비 증대 등

자녀에 대한 심리·경제적 부담 등으로 인한 출산력의 저하, 맞벌이부부 세대의 증가로 인한 가정의 양육기능 약화, 희박해지는 지역사회의 인간관계 등 자녀를 둘러싼 여러 가지 환경이 변화하면서 건전한 자녀양육에 대한 사회적 관심이 높아지게 되었다.

이에 정부는 자녀를 출산하여 양육하는 일에 대해서 정부, 기업 및 지역사회가 지원하지 않으면 안된다는 인식을 갖게 되었고, 1990년부터 다양한 논의과정을 거쳐 1994년에는 문교, 후생, 노동, 건설 등 4대신의 합의 형태로 「금후의 자녀 양육지원을 위한 시책의 기본방향에 대하여(엔젤 플랜)」를 제시하게 되었다. 즉, 출산과 육아를 안전하게 할 수 있는 환경을 조성하고, 자녀양육을 가정뿐만 아니라 지역사회가 지원하며, 자녀의 이익을 최대한 존중하고 배려한다는 기본적인 관점에서 구체적 방안을 추진하게 되었던 것이다(表 5-1 참조).

〈表 5-1〉 엔젤플랜의 基本的 方向

기본적 시점	시책의 분야	중점시책
- 안심하고 출산, 양육할 수 있는 환경 정비	- 자녀양육과 일의 양립지원	- 육아휴직급부의 실시 - 다양한 보육서비스의 충실
	- 가정에서의 자녀양육지원	- 지역자녀양육지원서비스확충
- 가정의 자녀양육을 사회가 협력하여 지원	- 자녀양육관련주택 등 생활환경의 실현	- 여유 있는 주택의 정비
	- 여유있는 교육의 실현과 건전 육성	- 교육내용 및 방법의 개선
	- 자녀양육비용의 절감	- 육영장학사업의 충실
- 자녀양육지원 시책에서 자녀의 이익을 최대한 존중		

資料: 日本 全國保育協議會 編, 『保育年報』, 1995.

2. 緊急保育對策 5個年事業 및 特別 保育事業

후생성에서는 이와 같은 엔젤플랜의 기본 방침에 따라 우선 1995~1999년의 5개년 동안 추진해야 할 사업의 계획을 수립하고 이를 추진하고 있다(表 5-2 참조).

〈表 5-2〉 緊急保育對策 5個年事業의 內容

구 분	내 용
저연령아(0~2) 보육의 촉진	- 입소대기 아동 등 보육시설 입소 희망 저연령아를 수용함으로써 모든 저연령아가 입소할 수 있도록 추진
연 장 보 육	- 오후 6시 이후 보육 - 동경 30개구와 인구 30만 이상 시는 2개 보육시설 중 1개, 그 이외 지역은 4개 보육시설 중 1개 보육시설 확보
일 시 적 보 호	- 긴급시 단기간의 보육 - 동경 30구와 인구 30만 이상 시는 2개 보육시설 중 1개, 그 이외 지역은 10개 보육시설 중 1개 보육시설 확보
0세아 건강지원 주간서비스	- 발병회복기의 영유아에 대한 보육 - 인구 10만명 이상 도시에 인구 10만당 1개소 확보
방과후아동 건전 육성	- 소학교 저학년 아동이 방과 후 돌보아줄 사람이 없을 경우 이용
다기능화 보육소의 정비	- 다양한 보육서비스 제공을 위한 시설 정비 및 설비 - 5년간 1,500개소를 목표로 함.
보 육 료 경 감	- 자녀양육비의 경감을 도모 - 0세아나 다자녀세대를 지원
보육소 인적 배치의 충실	- 0세아보육, 연장보육 등 다양한 보육을 위하여 보육시설 인원배치의 충실을 도모
지역자녀양육지원센터	- 아동상담 및 육아서비스의 지원을 위하여 지역사회에 보육시설 부설로 또는 여러 보육시설 공동 개소 - 각 시정촌에 1개소를 확보
모자보건의료체계의 충실	- 안심하고 자녀를 낳아 기를 수 있도록 소아의료시설 및 주산기의료시설을 확보

資料: 日本 全國保育協議會 編, 『保育年報』, 1995.

이 사업은 보육대책에 충실, 다기능화에 따른 다양한 보육서비스 공급, 이에 알맞는 설비 마련, 민간보육서비스의 효율적 활용, 조치제도 개선, 방과 후 아동에 대한 대책 마련, 가정상담기능의 확대, 지원 체계의 확립 등에 기본원칙을 두고 추진되었다.

3. 特別保育事業의 成果

이와 같은 긴급보육대책 5개년사업에 의해 보육과 관련된 특별한 사업들이 특별보육사업이라는 이름으로 1995년부터 종합적으로 전개되고 있다.

〈表 5-3〉 特別保育實施 現況¹⁾

(單位: 個所, %)

구분	1996 ^{a)}		1997 ^{b)}					
			공립		사립		전체	
- 유아(乳兒)지정보육시설	7,850	35.0	2,972	22.7	5,618	60.2	8,590	38.3
- 시간연장형보육서비스사업	-	-	737	5.6	2,704	29.0	3,441	15.4
- 일시적 보호	524	2.3	130	1.0	520	5.6	650	2.9
- 장애아보육	4,843	21.6	3,268	25.0	2,184	23.4	5,452	24.3
- 출산 및 육아휴가 직후 입 소예약모델사업	415	1.8	121	0.9	448	4.8	569	2.5
- 개소시간 연장축진사업	3,426	15.3	1,566	12.0	2,875	30.8	4,441	19.8
- 저 연령아 보육축진사업	1,047	4.7	395	3.0	1,001	10.7	1,396	6.2
- 지역 양육지원서비스 사업	288	1.3	211	1.6	217	2.3	428	1.9

註: 1) %는 전체 보육시설 수에 대한 비율임.

資料: a) 前田正子, 『保育의 多樣化』, 『社會保障研究』, 제34호, 1998, 봄.

b) 日本 厚生省, 『厚生白書』, 1998.

<表 4-3>은 1996년과 1997년의 특별보육실시의 현황을 보여주고 있다. 이 표에서 보면, 공립보육시설보다는 사립보육시설에서 특별사업

이 보다 활발하게 전개되고 있음을 알 수 있다. 일본은 1960년대의 영아보육사업을 시작으로 그 동안 개별적인 특별보육을 추진하여 왔는데, 1995년부터 전개된 특별보육사업은 이러한 개별사업들을 종합적인 차원에서 추진하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

4. 保育財政 支援制度

일본은 1947년부터 조치제도를 채택하여 왔다. 조치제도는 국가사업을 위탁하여 수행하고 이에 따른 최소보육단가를 변상하는 제도이다. 즉, 수익자 부담원칙에 따라 보호자가 보육료를 부담하고 보호자에 따라서 이를 감면해주는 제도이다.

보육시설 운영비용은 설비비와 운영비로 나누어지는데, 설비비는 설치자가 부담하는 것을 원칙으로 하고 국가나 지방자치단체에서 보조할 수 있도록 하고 있다. 그리고 운영비는 보육단가제도라고 하며 인건비, 관리비, 아동 급식비 및 난방비 등으로 구성되는데, 그 수준은 복지시설 입소 아동에게 최저 수준의 보호를 제공하는 데 필요한 비용과 같다.

운영비는 아동복지법 시행 당시에는 국가가 8/10, 도도부현과 시정촌이 각각 1/10을 부담하였다⁹⁾. 그러나 1988년부터는 시정촌이 설립한 보육시설은 국가 1/2, 도도부현 指定市 1/4, 시정촌 1/4을 부담토록 하여 오늘에 이르고 있다. 반면, 도도부현이 설치한 보육시설은 국가와 도도부현 지정시가 절반씩 부담한다. 이처럼 지방자치단체의 재정부담이 점차로 증가하는 것은 보육행정이 지방자치제에 의해 실시되고 국가의 부담금을 보조금으로 변경한 조치에 따른 것이다(林宣嗣, 1998).

9) 1985년에는 재정악화로 잠정적으로 국가 7.5/10, 도도부현과 시정촌 각각 1.3/10을 부담하였다.

〈表 5-4〉 保育施設 措置 負擔

조치권자	조치비 지불권자	비용부담		
		국가	도도부현지정도시	시정촌
시정촌장	도도부현 시설: 도도부현	1/2	1/2	-
	기타 시설: 시정촌	1/2	1/4	1/4

資料: 日本 厚生省, 『厚生白書』, 1998.

전통적으로 일본에서는 보호자의 소득 정도에 따라 보육료에 차등을 둔다는 원칙 하에, 아동이 보육시설에 입소할 때 첨부한 서류에 나타나 있는 전년도 세대별 소득세 과세액을 기준으로 등급을 결정하여 이에 상응하는 보육료를 부담하도록 하는 세액전환방식을 채택하였다.

그러나 1997년 아동복지법에서는 보호자의 수입을 기준으로 하던 이러한 보육료 책정 방식을 아동의 연령에 따라 책정한다고 개정하였다. 또한 보육서비스의 내용과 이러한 비용이 가계에 미치는 영향을 고려하여 점차로 보육료를 균등화하는 방향으로 그 책정 방식을 변경하고 있다. 단지 저소득층의 경우, 보육료 부담의 급격한 변화를 피하게 하기 위하여 1987년부터 시행되어 오던 10등급 분류방식을 1998년도에 7등급으로 변경하여 그 분류등급을 간소화하였다. 또한 보육단가의 경우에도 서비스의 내용에 따라 차이를 둔다는 차원에서 3세 미만아를 0세아와 1~2세아로 구별하여 책정하였다.

보육료 책정방식이 이처럼 변화하게 된 이유는 맞벌이 부부의 일반화, 보육시설 사용의 일반화 그리고 임금소득자와 자영업자 간의 형평성 문제 등이 고려되었기 때문이다. 또한 보육아동의 경제적 특성 변화도 고려되었다. 시설이 부족하여 입소가 제한적일 때는 생보자와 소득세 비과세 대상의 비율이 높았으나 이러한 비율은 점차로 감소되

어 1994년에는 보육시설 입소아동의 3/4 이상이 소득세 과세대상자의 자녀인 것으로 조사되었다.

〈表 5-5〉 保育料 基準額表(算定基準)

(單位: 円)

계층구분	평균연소득	1997		1998	
		3세 미만	3세 이상	3세 미만	3세 이상
제1단계	-	0	0	0	0
제2단계	245만엔 이하	8,000	6,000	9,000	6,000
제3단계	295만엔	17,000	14,000	19,500	16,500
제4단계	357만엔	21,000	18,000		
제5단계	383만엔	26,000	23,000	30,000	27,000 (보육단가한도)
제6단계	444만엔	32,000	보육단가 (29,000한도)		
제7단계	534만엔	40,000	보육단가 (37,000한도)	44,500	41,500 (보육단가한도)
제8단계	614만엔	49,000	보육단가 (46,000한도)		
제9단계	786만엔	57,000	보육단가 (54,000한도)	61,000	58,500 (보육단가한도)
제10단계	917만엔 이상	보육단가	보육단가	80,000 (보육단가한도)	77,000 (보육단가한도)

註: 3단계부터 9단계 연 소득은 중간 값이고, ()는 최고한도액임.
 資料: 日本 厚生省, 『厚生白書』, 1998.

第 3 節 濠洲

호주의 아동보육정책은 1980년대 초부터 유아기 프로그램의 개념에

대해 특히 질에 대한 관심을 보이기 시작하여 연방정부 및 주정부에 의해 강력하게 추진되기 시작했다.

호주정부는 보육시설에 대한 재정을 지원하고 있고 저소득층뿐만 아니라 대부분 가정의 취업과 관련하여 아동보육료를 지원하고 있다. 그 결과 보육관련 예산의 90%가 연방정부의 예산으로 충당되고 있다.

아동보육료에 대한 현금 지원은 두 가지 방식으로 이루어진다. 그 중 한 가지는 취업과 관련한 저소득층 및 중류 가정 아동에 대한 보육료 보조(Childcare Assistance)이고, 다른 하나는 보육시설을 이용하는 모든 가정에 대한 보육료 환불(Childcare Rebate)제도이다.

보육료 보조의 조건은 저소득 및 중산층으로 연간 소득이 일정수준 미만이어야 하며 정부가 인정하는 보육시설의 이용자여야 한다. 이는 자산조사에 기초를 둔 것으로 사회보장부의 일원화된 전달체계기구인 센터링크(Centerlink)가 가족의 소득 및 재산 평가와 보육해야 할 아동수에 기초하여 개별적인 보육료 보조 비율을 정한다. 즉, 1999년 4월부터 과세할 수 있는 연간 소득에 도달할 때까지 보육료 보조를 받을 수 있다. 보육해야 할 아동이 한 자녀인 경우에는 연간 소득이 66,403불까지, 두 자녀인 경우는 77,857불까지, 세 자녀 이상인 경우에는 95,039불까지 보육료 보조를 받을 수 있다. 또한 보육시간에 따라 보육료 보조를 받을 수 있는데, 취학자녀의 보육료 보조상한은 1시간당 1.99불이고, 미취학 자녀의 보육료 보조상한은 1시간당 2.34불이다.

종일보육센터, 가정보육, 수시보육서비스, 다기능 센터, 다기능 원주민 아동서비스 이용자에게 종일보육센터와 같은 기준으로 보육료를 보조하고, 학교밖 보육에 대해서는 이보다 낮은 비율을 적용하고 있다. 보조금은 가정을 대신하여 보육시설에서 수령한다. 1997년 하반기부터는 가정에 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 보호자의 취업

과 관련되지 않은 보육에 대해서는 주당 20시간으로 시간 제한을 두고 있다.

보육료 환불은 보호자의 취업과 관련된 공식적인 보육뿐만 아니라 비공식적인 보육시설 이용자에게도 제공된다. 환불대상은 13세 미만의 아동을 양육하는 가정이고, 장기간 장애를 가진 경우처럼 특별한 경우에는 17세 미만의 아동을 양육하는 가정까지 적용되며 신청자는 18세 이상이어야 한다.

보육료 환불대상 가정은 부모가 일하거나, 공부하거나, 직업훈련이나 구직 중이거나, 직업상에 상해를 당했거나, 건강보험위원회에 등록된 경우 등에 해당하는 가정들이다. 보육시설유형이 친인척, 유모, 공식보육기관 등에 관계없이 메디케어(Medicare)에 아동의 보육자로 등록만 되어 있으면 된다. 소득수준의 제한도 없지만, 고소득자에게는 적용비율이 낮다. 종전에는 건강보험위원회(Health Insurance Commission)가 메디케어 서비스센터를 통하여 이를 지불하였으나, 1998년 이후부터는 센터링크를 통하여 개인 은행 계좌로 지급된다. 건강보험위원회에서 보육료 환불수준을 결정한다. 환불받고자 하는 사람은 건강보험위원회의 환불청구양식을 작성하여 이를 제시하면 수표나 은행계좌로 환불받게 된다. 다만 보육받은 지 2년 이상 경과하면 환불받지 못하도록 되어 있다.

모든 가정들은 자녀수에 관계없이 일주일에 19.5불을 지불해야 하지만 그 가정의 과세대상 연봉에 기초하여 보육료 환불을 20%내지 30%를 받는다. 즉, 연봉이 7만불 이하인(보육대상 아동 1명이 추가될 때마다 3천불씩 증액) 가정들은 30%를 환불받고, 이들 가정들이 받을 수 있는 최대 환불액은 주당 보육을 받고 있는 자녀가 한 자녀인 경우 28.95불을, 두 자녀 이상인 경우는 64.05불이다. 연봉이 7만불 이상인 가정들은 20%를 환불받고, 이들 가정들이 받을 수 있는 최대 환불

액은 주당 보육을 받고 있는 자녀가 한 자녀인 경우 19.30불을, 두 자녀 이상인 경우는 42.70불이다.

매년 30만 가정이 아동보육료 보조를 받고 있고, 28만 가정이 아동보육료를 환불받고 있는데, 정부지원금 산출방법은 주당 보육료 중에서 20불을 공제하고 소득에 따라 각기 다른 비율을 적용하는 것인데, 1999년 4월에 적용한 각 가정유형별 보육료 보조와 보육료 환불의 예를 들면 <表 5-6>과 같다.

<表 5-6> 所得 및 保育料別 政府支援金

(單位: 濠洲弗)

연 소득	조건 및 보육료		주당 정부지원금		
	자녀	주당보육비용	아동보육보조	아동보육환불	총 정부지원금
27,456	미취학 자녀 1명, 종일보육	117	96.50	0	96.50(82.5)
36,400	미취학 자녀 1명, 종일보육	150	74.30	16.55	90.85(60.6)
36,400	미취학 자녀 1명, 반일보육	60	29.70	2.95	32.65(54.4)
46,800	미취학 자녀 2명, 종일보육	300	130.00	44.85	174.85(58.3)
36,400	취학 자녀 1명, 주당 20시간 보육	60	25.25	4.25	29.50(49.2)

註: ()는 보육비용에 대한 정부보조금의 비율임.

資料: Commonwealth Department of Health and Family Services, 『Your Guide to Child Care』, 1999.

첫째, 연봉이 27,456불 이하이면서 1명의 미취학 아동을 종일보육해야 하는 가정의 경우로서 이러한 가정의 주당 보육료는 117불이고, 정부에서 보육료를 96.50불 보조하며, 보육료 환불은 전혀 없다.

둘째, 연봉이 36,400불이면서 1명의 미취학 아동을 종일보육을 해야 하는 가정의 경우로서 이러한 가정의 주당 보육료는 150불이고, 보육료 보조는 74.30불, 보육료 환불은 16.55불이며, 정부에서 보육료로 90.85불을 보조한다.

셋째, 연봉이 36,400불이면서 1명의 미취학 아동을 반일보육하는 가정의 경우로서 이러한 가정의 주당 보육료는 60불이고, 보육료 보조는 29.70불, 보육료 환불은 2.95불이며, 정부에서 보육료로 32.65불을 보조한다.

넷째, 연봉이 46,800불이면서 2명의 미취학 아동을 종일보육하는 가정의 경우로서 이러한 가정의 주당 보육료는 300불이고, 보육료 보조는 130불, 보육료 보조는 44.85불이며, 정부에서 보육료로 174.85불을 보조한다.

마지막으로 연봉이 36,400불이면서 1명의 취학아동을 주당 20시간 보육을 하는 가정의 경우로서 이러한 가정의 주당 보육료는 60불이고, 보육료 보조는 25.25불, 보육료 환불은 4.25불이며, 정부에서 보육료로 29.50불을 보조한다.

또한 호주는 세계를 통해서도 보육을 일부 지원하고 있다. 보육시설을 갖춘 기업이나 외부 보육센터 이용을 지원하는 기업에 대해서는 세계 혜택을 주고, 보육시설에서 사용하는 물품에 대해서도 면세 혜택을 주고 있다.

第 4 節 示 唆 點

이상에서 선진 3개국의 보육지원제도에 대해서 살펴보았다. 자유주의적 이념이 강한 미국의 경우, 일반아동에 대해서는 주로 사보육이

행해지고 있으나, 저소득층 아동에 대해서는 헤드 스타드 같은 프로그램을 통하여 연방정부가 강력한 지원을 하고 있다. 일본은 최근의 가족구조 변화에 따른 자녀보육문제를 해결하기 위하여 다양한 형태의 보육서비스를 마련하고 있다. 그리고 이러한 보육서비스를 제공받는 비용은 수익자 부담을 원칙으로 하면서 보호자의 소득수준에 따른 보육료 감면제도를 오래 전부터 실시하고 있다. 호주의 경우도 보육료 지원제도와 보육료 환불제도를 통하여 가정의 경제수준, 자녀수, 부모의 취업여부 및 노동시간 등 가정 경제에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인을 고려하여 국가에서 보육료를 지원하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 우리 나라는 IMF 경제위기를 맞이하면서, 보육시설의 운영난을 초래하였다. 보육시설이 운영난을 맞이하게 된 것은 결국 보육시설 이용률이 감소했음을 의미하는데, 이는 보육료가 수익자 부담을 원칙으로 하고 있기 때문이다.

부모의 소득수준에 따른 부담 능력에 적합한 보육료를 책정하고 있는 일본과 호주 등의 국가와 저소득층 아동에 대해서는 철저히 국가가 책임지고 있는 미국의 사례를 볼 때, 우리 나라의 보육제도, 특히 보육료 지원제도는 보다 현실적이고 합리적으로 개선될 필요가 있다. 즉, 법정저소득층 및 일부 저소득층 자녀에게만 한정되어 있는 우리 나라의 보육료 지원제도는 전체적인 가정경제의 여건을 고려하고 있지 않다. 따라서 우선적으로 가정의 경제수준에 따른 차등보육료제도를 도입하고 지원대상의 규모도 보다 확대해 나가야 할 것이다.

한편, 저소득층 자녀에 대한 우리 나라의 보육지원제도는 주로 경제적 지원을 통해 이루어지고 있다. 그러나 미국의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 보육서비스의 질적인 측면도 고려할 수 있는 실효성 있는 프로그램의 개발도 필요하다.

第6章 保育事業의 發展方向

第1節 施設 類型의 體系 再定立

1. 申告制를 許可制로 還元

보육시설확충 3개년계획의 추진으로 공공보육시설에 비해 민간보육시설이 많이 확충되었지만, 대부분의 민간보육시설에서는 표준보육단가보다 낮은 보육료를 받고 있는 실정이다. 이는 최근에 시설 설치시 거리제한이 없어져 보육시설이 무분별하게 늘어나 서로간에 보육아동을 확보하기 위한 가격경쟁으로 나타난 현상으로 볼 수 있다. 이처럼 민간보육시설이 운영상의 어려움에 직면하고 있는 것은 공급이 수요를 초과하고 있기 때문이며, 따라서 현행 신고제를 허가제로 환원할 필요가 있다.

그러나 신고제를 허가제로 환원하는 것과 같은 제도적인 변경은 중앙 정부가 영유아보육법 개정을 통해 추진하여야 하는 만큼, 지방정부의 차원에서 법적인 뒷받침 없이 실시하는 것은 불가능한 것이 현실이다. 따라서 지방 정부는 보육시설의 설립신고가 들어오면, 지역의 특성과 기존의 보육시설 위치 등 주변 여건을 파악하고 평가한 후에 적정한 선에서 설립신고 수리를 하는 등 시·군 관계자가 재량권을 가지고 보육시설 설립문제에 접근할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 中産層地域 國公立保育施設의 民營化

국공립보육시설과 비영리법인의 민간보육시설의 재정은 중앙정부,

지방자치단체, 그리고 보호자가 함께 분담하고 있지만 개인주체의 민간보육시설과 가정보육시설은 전적으로 보호자의 보육료에 의존하고 있다. 정부가 국공립보육시설에 더 많은 재정지원을 하는데는 설립주체가 공공기관이라는 점 이외에도 국공립보육시설은 주로 농어촌이나 도시 저소득층 지역에 위치함으로써 국공립보육시설에 지원하는 일은 이들 저소득층을 지원하는 효과를 가져오기 때문이다.

그러나 현재 경제적으로 부유한 지역에도 일부 대형국공립시설이 존재하고 있다. 이 경우 국가의 실질적 도움을 필요로 하는 저소득층보다는 경제적으로 중산층 이상인 아동이 이용함으로써 정부의 혜택을 보는 등 계층간 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 이런 상황은 국공립보육시설과 민간보육시설간의 차별성문제로 비화될 수 있기 때문에 정부에서 재정을 지원하고 있는 시설의 역할과 기능이 보다 명확히 구분되어야 할 것이다. 따라서 경제적으로 부유한 중산층 이상의 지역에 있는 국공립시설은 민영화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 지역에는 민간시설을 육성하여 시장경제의 원리를 도입하여도 충분히 보육시설 운영이 이루어질 것이기 때문이다. 이 경우 그 지역 내에 거주하는 저소득층에 대해서는 민간시설에 입소시키고 보육료를 국고에서 지원하여야 할 것이다.

3. 一部 民間保育施設의 國公立化

중산층이상 지역에 소재한 국공립보육시설의 민영화와 더불어 보육시설의 기능을 재정립하기 위해서는 국공립보육시설이 부족한 저소득층 또는 농어촌 지역에 소재한 민간보육시설은 국공립화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 정부는 저소득층이 많이 거주하는 지역에 국공립시설을 확충할 필요가 있고, 민간시설의 경우에는 이들 지역주민들의 경제사정으로 인하여 시설운영이 구조적으로 어려울 것이므로 이

들 지역에 있는 민간시설들에 대해서는 국공립화를 유도하여 저소득층의 보육욕구를 충족시켜야 한다.

4. 民間保育施設에 對한 支援

민간시설은 국공립시설에 대해 구조적으로 재정수지가 불리한 입장에 있으며, 정부로부터 어떤 지원도 받고 있지 않기 때문에 완전히 시장경제에 맡겨져 있으며, 특히 유치원이나 학원 또는 인근의 국공립보육시설과도 경쟁관계에 있기 때문에 대부분의 민간보육시설이 영세한 수준에 있으며 그 결과 질높은 보육은 기대하기가 어려운 실정이다.

따라서 우리 나라의 보육서비스의 80% 이상을 민간시설이 담당하고 있는 현실에서 민간보육시설에 대한 재정 지원의 근거를 마련하고 이를 지원해야 할 필요가 있다. 다만 재정지원방식에 있어서는 많은 검토가 있어야 할 것으로 생각된다. 국민의 세금인 정부의 재원이 개인재산인 민간보육시설에 지원됨으로써 사유화되는 현상은 방지하여야 하기 때문이다.

第 2 節 特殊保育서비스의 擴大

취업모의 경우, 유아보다는 영아인 자녀를 보육해 줄 보육자를 선택하는데 있어서 많은 어려움을 겪고 있다. 더욱이 영아보육은 유아보육에 비해 상대적으로 많은 비용이 소요되기 때문에 가정경제에도 상당한 부담이 되는 것도 사실이다.

이처럼 영아보육이 유아보육에 비해 보육료, 소요인력 등의 측면에서 구조적으로 불리한 입장에 있기 때문에 지난 3개년간 주로 유아보육이 중심이 되어 확충되어 왔다. 따라서 영아보육을 담당하는 보육

시설이 부족하여 영아를 가진 부모는 영아보육문제를 개인적으로 해결할 수밖에 없는 실정이다.

최근 들어 영아보육에 대해 관심이 증대하면서 정부에서도 영아보육 활성화를 위한 정책방향을 제시하고 영아보육전담시설에 대한 지원을 강화하고 있다. 그러나 이러한 영아보육 활성화를 위한 지원은 주로 인건비 지원 수준에 머무르고 있기 때문에 실질적으로 영아보육이 활성화되기에는 많은 어려움이 있을 것으로 보인다. 최근 본 연구에서 실시한 조사에 의하면, 각 시설에서는 영아보육을 실시하기 위해서는 기존 보육시설에서 갖추고 있는 시설설비 이외에 수면실이나 4계절 난방 등 영아보육에 절대적으로 필요한 시설과 환경이 조성되어야 하며, 영아를 담당할 수 있는 전문성있는 인력의 확보, 영아를 둔 보호자의 보육시설에 대한 비신뢰성 등 여러 가지 근본적인 문제를 제기하고 있다. 따라서 정부는 영아보육 활성화를 위한 근본적인 대안으로서 개별 보육시설이 요구하고 있는 이러한 방안들에 대해 구체적인 지원계획을 수립하여 집행해 나가야 할 것이다.

이를 위해 국공립보육시설의 기능과 역할을 재정립하여 영아보육 등 특수보육서비스를 우선적으로 제공하도록 함으로써 국공립보육시설의 설치목적에 부합되는 기능과 역할을 할 수 있어야 할 것이다. 즉 경기도에서 영아반을 확충할 경우 이러한 국공립 보육시설에 우선적으로 설치하는 것이 바람직할 것이다.

第 3 節 政府 財政支援方式 變更

1. 施設支援에서 兒童別 支援으로 變更

아동별 지원방식인 바우처(voucher)제도의 도입을 적극 검토할 필요

가 있다. 정부재정의 지원기준을 시설에서 아동으로 전환함으로써 민간시설간 서비스의 질에 대한 경쟁을 유발할 수 있고 그 결과 민간보육시설의 질을 향상시킬 수 있는 부차적인 장점도 가지고 있다.

이러한 바우처제도는 단계적으로 0~12세의 아동에 대해 부모의 재산이나 소득기준에 따라 바우처를 발행하고 이 바우처를 수요자가 선택하는 민간보육시설에 제출하고 보육서비스를 받을 수 있도록 하는 것이다. 이때 바우처의 금액은 부모의 소득기준에 따라 차등화하는 것이 바람직할 것이다. 자산조사는 행정력이 많이 소요되는 작업이기 때문에 현재 의료보험제도에서의 보험료 고지기준으로 활용하고 있는 소득 및 재산 등급을 기준으로 하면 당장은 문제가 있을 것으로 사료되지만 현재 자영자의 소득과약을 위한 연구가 진행 중이기 때문에 상당히 신뢰할만한 소득수준도 파악이 가능할 것으로 사료된다.

이러한 아동별 지원에 따른 민간보육시설의 지원 이외에 보육교사에 대한 인건비, 급식비나 교재교구비 등 민간시설의 운영비를 지원할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 한편, 민간보육시설에 대한 지원이 예산상의 제약으로 어려우면 최소한 도시 저소득층 지역이나 농어촌지역에 소재하고 있는 민간보육시설에 대해서는 지원할 수 있는 근거 마련이 필요하다.

2. 保育料 自律化에 對備한 標準保育單價의 再算定

보육시설확충3개년계획의 결과 공공보육시설보다는 민간보육시설이 많이 확충된 것으로 나타났다. IMF를 거치면서 현원율의 감소 등의 요인으로 거의 대부분의 보육시설에서 표준보육단가보다 낮은 보육료를 받고 있는 실정이다. 이는 최근에 시설 설치시 거리제한이 없어져 보육시설이 무분별하게 늘어나 서로간에 보육아동을 확보하기 위한 가격경쟁으로 나타난 현상으로 볼 수 있다. 이처럼 민간보육시설이

운영상의 어려움에 직면하고 있는 것은 표준보육단가와 연계되어 있기 때문에 민간보육시설에 대해서는 표준보육단가의 현실화를 추진해야 할 것이다. 현행 공공보육시설과 민간보육시설로 이원화되어 있는 표준보육단가를 일원화하되, 지역(도시, 농촌), 규모(대, 중, 소)별로 차등화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이는 공공과 민간간에 나타날 수 있는 불평등을 제거해야 하기 때문이다.

아울러 민간시설인 경우 보육료를 자율화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 최근 중앙정부는 보육료를 지방정부의 책임 하에 두었기 때문에 이에 대한 대책도 마련할 필요가 있다. 상한선을 둔 보육료의 자율화가 가장 바람직할 것으로 보인다. 그러나 상한선의 결정은 보다 합리적으로 결정할 필요가 있기 때문에 이 부분에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 이러한 자율화의 조치가 저소득층에 대한 정부지원의 확대 등을 통해 저소득층의 접근권을 강화할 수 있는 조치가 병행되어야 할 것이다.

第 4 節 計劃的인 保育政策의 展開

최근 보건복지부에 의해 실시된 보육사업확충 3개년계획을 추진한 결과, 전국적인 수준에서 보육시설은 엄청난 양적 발전을 이루어냈다. 그런데 사업이 완료된 현재 보육현장에서는 ‘과다확충’, ‘무계획적인 확충’이라는 비판이 빈번히 나타나고 있다. 물론 이러한 현상은 확충 사업이후 연이어 밀어닥친 IMF의 태풍으로 인한 보육수요의 감소 등의 이유 때문에 보다 크게 부각되었다고도 볼 수 있다. 그러나 이러한 사회적 현실에 핑계를 돌리기에 앞서, 현장에서 제기되고 있는 그러한 목소리들이 보육시설의 수요공급 결과를 보다 현실감있게 전달해 주고 있음을 간과할 수는 없을 것이다.

그러나 이러한 현장의 목소리에서도 간과되고 있는 것이 있다. 즉, 단순히 “보육시설이 많다”라는 식으로 보육시설확충계획에 대한 평가를 단정할 수는 없다는 것이다. 평가의 초점은 어느 곳에 어떤 시설이 얼마나 많은가, 또는 이와는 반대로 얼마나 부족한가에 맞춰져야 할 것이다. 주지하다시피, 우리 나라에는 다양한 국공립, 법인, 민간, 가정, 직장 등 다양한 유형의 보육시설이 운영되고 있고, 이들 시설에서는 소비자의 수요에 맞추어 영아, 장애아, 24시간, 시간제, 휴일, 방과후 보육 등 다양한 프로그램을 실시하고 있다. 각각의 시설유형과 프로그램은 보육사업이 지향하는 목표를 담고 있다. 예를 들면 국공립시설과 장애아보육은 사회적으로 소외된 저소득층지역 및 농어촌지역의 아동과 장애아동들에게 보다 근접한 보육서비스를 제공하는데 있어서 중심적인 역할을 담당하도록 하기 위한 것이다.

그런데 보육사업확충 3개년계획과 더불어 지금까지의 보육사업은 어느 영유아대상의 어떤 정책이나 기관도 실시하지 못했던 이처럼 좋은 정책추진의 방향과 틀을 설정하고 있음에도 불구하고, 그러한 정책을 현실화시키기 위한 계획수립에는 미진했다. 특히 지방자치제가 실시된 이후, 지방정부의 역할이 강화되어야 하는데, 여전히 많은 정책들이 중앙정부의 계획 하에 추진되고 있기 때문에, 지역주민의 다양한 욕구와 수요, 지방정부의 재정, 지역간의 형평성 등 지역사회의 여건을 보다 잘 파악할 수 있는 지방정부가 제 역량을 발휘하는데 게을렀던 것 같다.

따라서 지역특성에 적합한 체계적인 보육정책을 추진하기 위해서는 종합적인 보육계획 및 보육시설수급계획의 수립을 지방정부에 의무화하는 것이 바람직하다. 이를 통해 지방정부는 지역주민의 욕구에 적합한 보육프로그램을 제공하고, 재정부담 및 비용보조의 적절성을 기할 수 있으며, 보육전달체계의 효율화를 도모하고, 지역간 보육시설공

급 및 보육서비스 수준의 불균형을 해소할 수 있을 것이다. 또한 중앙정부는 이러한 지역별 보육계획을 총괄함으로써 보다 내실있는 전국차원의 보육정책을 추진할 수 있을 것이다.

이와 함께 영아를 제외한 유아의 경우 교육부의 유치원과 보건복지부의 보육시설이 모두 같은 연령층인 유아를 대상으로 하고 있지만 시설수요와 공급계획을 수립할 때에는 각 부처의 입장에서 각각 공급방안을 세워 추진함으로써 일부지역에서는 유치원과 보육시설이 편중되는 경향이 있다. 따라서 지방자치단체별로 자체적인 보육수요 및 공급계획을 세워 추진하되, 이때 유치원이나 사설학원의 분포 등 지역적 특성을 반영하여야 할 것이다. 따라서 지방자치단체의 의무조항으로 5년마다 지역보육계획의 수립을 의무화하는 조항의 삽입이 필요하다.

지역보육계획수립시 중요하게 고려해야 할 점은 우리 나라는 국공립이나 법인 등 정부지원시설의 비율이 낮고, 민간보육시설의 비율이 높다는 특징을 감안하여야 한다는 것이다. 즉, 저소득 및 농어촌 지역 등 지역적 특성과 보육시설의 유형을 고려하여 공급되어 있는 시설의 구조조정계획이 반영되어야 한다.

參 考 文 獻

- 노동부, 『직종별 임금실태조사 보고서』, 각연도.
- 변용찬·서문희·이상현·임유경, 「보육시설확충 3개년계획에 따른 영유아보육법·제도 평가」, 『보육시설확충 3개년계획 평가에 관한 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 1998.
- 보건복지부, 『보육사업지침』, 1995, 1996, 1997, 1998.
- _____, 『1995년도 직장 및 민간 보육시설 용자사업지침』, 1995
- _____, 『영유아보육사업확충대책: 3개년계획』, 1994.
- _____, 『예산결산서』, 1995, 1996, 1997.
- 예산청, 『예산개요』, 1999.
- 재정경제부, <http://www.mofe.go.kr>
- 정부장관(제2)실(1997), 『제1차여성정책기본계획안(요약: 1998~2002)』
- 통계청, 『사회통계조사보고서』, 1998.
- 하성윤·장길훈·이수노·김용하, 『중·장기 기금운용계획안』, 국민연금연구센터, 1996.
- 한국보육시설연합회, <http://www.educare.or.kr>
- 한국여성개발원, 『1996 여성통계연보』, 1996.
- 日本 全國保育協議會 編, 『保育年報』, 1995.
- 日本 厚生省, 『厚生白書』, 1998.
- 前田正子, 「保育의 多樣化」, 『社會保障研究』, 제34호, 1998, 봄.
- Commonwealth Department of Health and Family Services, 『Your Guide to Child Care』, 1999.